

LA RESPONSABILITÉ
DANS
LES CONNAISSEMENTS FRANÇAIS

LES CONNAISSEMENTS FRANÇAIS

EN MATIÈRE DE TRANSPORTS MARITIMES

Présentée et soutenue le jeudi 9 avril 1908, à 2 heures 1/2

GABRIEL TALLAVIGNES D'ANGLES

Président : M. L. RENAULT.
Suffragants : { MM. LYON-CAEN, } professeurs.
 { THALLER, }

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA RESPONSABILITÉ

DANS

LES CONNAISSEMENTS FRANÇAIS

PROTECTION DE LA MARCHANDISE

EN MATIÈRE DE TRANSPORTS MARITIMES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le jeudi 9 avril 1908, à 2 heure 1/2

PAR

GABRIEL TALLAVIGNES D'ANGLES

AVOCAT A LA COUR D'APPEL



Président : M. L. RENAULT.

Suffragants : { MM. LYON-CAEN, }
 { THALLER, } *professeurs.*

PARIS

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1908

BIBLIOGRAPHIE

1° Documents officiels.

- Commission extraparlamentaire chargée d'étudier les moyens de venir en aide à la marine marchande de 1897*, Paris, 1899.
Congrès international de la marine marchande, 1900, Paris, 1901.
Commission extra-parlementaire de 1903. Paris, 1904.
Rapport Millerand, président de la commission extra-parlementaire, 1904.
Rapport Baudin, rapporteur de la loi de 1906, Paris, 1905.
Collections du *Journal officiel* et des *Annales du commerce extérieur*, 1905-1908.

2° Ouvrages généraux.

- Bloch (Henry)**. — *La navigation intérieure et les chemins de fer* (Ligue maritime française).
Boistel. — Précis de droit commercial.
Bossières (René-E.). — *La prospérité des ports français*, Le Havre, 1906.
Charles-Roux (J.). — *Notre marine marchande*, 1898.
Collin (Amb.). — *Navigation commerciale au XIX^e siècle*, 1901.
Desjardins (A.). — *Etude de droit commercial maritime*.
Lockroy. — *Du Weser à la Vistule*, 1902.
Lyon-Caen (Ch.) et Renault (L.). — *Traité de droit commercial*, t. V et VI.
Plessix (Marcel). — *Navires et ports marchands*. Paris, 1905.
Revue des Deux-Mondes, 15 mars 1907: **J. Charles-Roux**. — *La grande navigation et les ports français*, 15 juin 1907. — **Jacques Siegfried**. — *Expansion commerciale de la France*.
Riquoir (A.). — *Encouragement des marines marchandes*, Paris, 1906.
Romeuf (M. de). — *Protection de la marine marchande en France et à l'étranger*, Paris, 1906.
Verneaux (René). — *Industrie des transports maritimes*, 1903.

- Rousiers (P. des).** — Hambourg et l'Allemagne contemporaine. Paris, 1905.
- Sarraut (Maurice).** — Problème de la marine marchande, 1901.
- Tournier.** — Crise de notre marine marchande, 1903.
- Valin.** — Commentaire sur l'ordonnance de 1681.
- Wilhelm Grève (Dr).** — Seeschiffarts-subventionen der Gegenwart, Hambourg, 1903.

3° Ouvrages spéciaux.

Archives de famille.

- Boutaud Elie.** — Clauses de non-responsabilité, Paris, 1896.
- Compte-rendu du Congrès des chargeurs français pour la réforme d'exonération des connaissements*, Marseille, 2-4 octobre 1902.
- Compte-rendu de la commission mixte pour la réforme des clauses d'exonération des connaissements*, mai 1903.
- Documents puisés dans la Revue de la Ligue Maritime française et dans le journal Le Phare.*
- Rapport de M. Louis Ytier* : Les clauses des connaissements en matière d'assurance maritime, Marseille, 1901.
- Rapport de M. Rolland*, membre de la chambre de commerce de Marseille sur la question des clauses de connaissement, novembre 1903.
- Rousseau (Rodolphe).** — Rapport fait au nom de la commission interministérielle du connaissement, Paris, 1906.
- Siegfried (Jacques).** — Projet de loi sur l'autonomie des ports.
- Taconnet (Maurice).** — Régime de l'autonomie des ports, Le Havre, 1903.
- Toy-Riont.** — Clauses d'exonération des connaissements, Paris, 1902.
-

LA RESPONSABILITÉ
DANS LES
CONNAISSEMENTS FRANÇAIS
PROTECTION DE LA MARCHANDISE
EN MATIÈRE DE TRANSPORTS MARITIMES

AVANT-PROPOS

On a beaucoup écrit, ces dernières années, sur les transports maritimes et l'on s'est enfin plu à reconnaître qu'il y avait là sujet méritant l'attention. Les mots de relèvement de notre marine marchande, de protection contre les convoitises internationales, de devoir patriotique, pour nous, Français, à ressaisir sur le marché mondial une place autrefois enviée et depuis trop longtemps perdue, ont été prononcés et écrits au cours de discussions passionnées ou dans des rapports remarquables, avec d'autant plus d'énergie, que le mal était plus grand et le remède plus tardif.

Il ne s'agissait pas de choisir alors entre telle ou telle réforme, suivant qu'elle pourrait être définitive ou simplement temporaire, mais de modifier sur l'heure une situation des plus critiques et d'aller au plus pressé. Ce fut l'origine des subventions, des primes à la construction et à la navigation, des compensations d'armement : sys-

tème nouveau, consacré par une série de lois votées depuis 1881 à 1906 et dont les résultats, favorables pour certains, mauvais pour d'autres, ont juste su conjurer la crise pénible que traverse notre industrie nationale, sans lui permettre de regagner tout le terrain perdu.

*
* *

Nous nous sommes proposé de peindre un des aspects de cet état si inquiétant et d'approfondir une des deux grosses questions qui intéressent l'organisation même de notre marine marchande contemporaine.

La lutte des chargeurs et des armateurs au sujet des connaissements et des clauses d'exonération qui s'y rapportent, tout comme la lutte des armateurs et des constructeurs au sujet des primes — objet de tant d'ouvrages et de tant de débats, — n'est en effet qu'un des épisodes de cette longue histoire de la décadence maritime française. Bien plus, cette hostilité entre collaborateurs qui devraient unir tous leurs efforts contre la concurrence étrangère ; ces plaintes continuelles ; ces exigences de jour en jour plus impérieuses de la main d'œuvre à mesure que grandissent les aspirations sociales modernes ; cette singulière habitude de se tourner vers le législateur pour aplanir les petites difficultés au détriment des bonnes initiatives, et ne plus vouloir recourir à lui, ensuite lorsque son intervention paraît devoir être indispensable : sont autant d'indices graves qu'une réforme générale s'impose et qu'il est grand temps d'agir.

La suppression de clause d'exonération dans les connaissements, réclamée depuis déjà plusieurs années par les chargeurs et par les assureurs, est-elle selon le droit ? Serait-elle vraiment un remède efficace pour le relève-

ment de notre marine de commerce ? Telles sont les deux questions qui nous ont tout d'abord occupé. Puis, quand, après avoir longuement analysé et commenté les deux théories en présence, nous eûmes opté en faveur de la négative, un nouveau problème s'est présenté naturellement à nous, problème dont la solution s'imposait immédiate : par quels moyens sûrs pourrait-on mettre un terme aux trop nombreux dissentiments que l'on rencontre dans l'exploitation de nos transports maritimes et qui nuisent d'une façon si regrettable à leur développement normal ; en un mot, comment secourir notre pavillon marchand ?

Ceci formera l'objet détaillé de nos conclusions. Nous y soutiendrons parfois des idées toutes personnelles en évitant avec soin l'écueil du pessimisme exagéré ; toujours guidé du reste par l'ambition patriotique de chercher à faire œuvre utile. Car c'est surtout l'intérêt de notre marine qui nous a dirigé : nous ne l'avons pas perdu de vue un seul instant au cours de ce travail.

Qu'il nous soit permis d'exprimer ici tous nos remerciements aux personnes qui nous ont aidé, à *M. Rodolphe Rousseau*, qui a bien voulu lire le chapitre où nous avons essayé d'analyser son rapport, pièce capitale de cette étude, et à la *Ligue maritime*, qui a mis obligeamment à notre disposition tant de documents inédits.

CHAPITRE PREMIER

LA LÉGISLATION SUR LES CONNAISSEMENTS DANS L'ORDONNANCE DE LA MARINE DE 1681 ET SOUS LE RÉGIME DU CODE DE COMMERCE.

Généralités.

L'existence des contrats de transports maritimes et en particulier des connaissements est d'origine fort ancienne. Ceux-ci ont été vite reconnus indispensables lorsque les échanges se sont multipliés et qu'il s'est agi de sauvegarder la liberté du commerce par mer.

La question des clauses d'exonération du capitaine et de l'équipage est beaucoup plus récente : ni les rédacteurs de l'Ordonnance de la marine de 1681, ni les rédacteurs du Code de commerce ne l'ont prévue, et c'est seulement dans la dernière partie du xix^e siècle que ces clauses se sont introduites dans les connaissements.

Ce silence du législateur ajoute encore à l'intérêt, et aussi à la gravité du problème qui nous occupe. « Peu de personnes, écrit M. Charles-Roux, consentent à se rendre compte exactement de la répercussion qu'une législation surannée peut avoir sur les destinées du commerce. Les textes qui existent sont commentés, dans leur lettre, par les jurisconsultes qui ne voient là que matière à gloses. Les tribunaux les appliquent aveuglément, en s'inspirant uniquement des considérations juridiques

qui ne correspondent ni à la réalité, ni à l'équité. Tel est le cas pour les clauses des connaissements (1). »

Avant d'entreprendre l'étude de ces clauses, il faut bien connaître la législation des connaissements en général, telle qu'elle fut fixée, dans l'Ordonnance de la marine et dans le Code de commerce, celui-ci n'étant, dans ses grandes lignes et sur beaucoup de points de détail, qu'une copie de celle-là, avec cette différence que dans le Code, on s'est occupé exclusivement des transactions commerciales et des contrats maritimes. « Nous avons détaché de cette belle ordonnance, disait l'orateur du gouvernement, tout ce qui appartient à l'administration de la police, au droit public. » C'est ainsi que le législateur de 1807 ne s'est occupé ni de la police de la navigation, ni des contraventions, ni des délits du capitaine, etc. Si le Code de commerce parle, par exemple, des obligations du capitaine et s'il trace la série de ses devoirs, ce n'est qu'en ce qui concerne son administration civile, sa responsabilité pécuniaire.

La question qui nous occupe est traitée au livre III de l'ordonnance (*Des contrats maritimes*, titre I^{er} : Des chartes-parties, affrètements ou nolisements, titre II : Des connaissements ou polices de chargement, et titre III : Du fret ou nolis). Cette division a été reproduite par les rédacteurs du Code de commerce : titre VI (art. 273 à 280) : des chartes-parties, affrètement et nolisements ; titre VII (art. 181 à 285) : du connaissement ; titre VII (art. 286 à 310) : du fret ou nolis.

On a remarqué avec raison que cette répartition, en trois titres différents, des dispositions relatives à l'affrè-

(1) *Notre marine marchande*, ch. VIII.

tement, n'est pas rationnelle : « Il y a là, en réalité, trois parties d'un même tout : l'affrètement est le louage du navire, le fret est le prix de cette location, le connaissement est la reconnaissance que fournit le capitaine de la réception des marchandises à son bord, et il sert de moyen de preuve, soit de l'affrètement lui-même et de ses conditions, soit du commencement d'exécution qu'il a reçu par la remise des marchandises au capitaine (1). »

A. — De l'affrètement.

Définition.

L'affrètement est l'acte par lequel le propriétaire d'un navire loue son navire à une personne qui y fait transporter ses marchandises, moyennant un loyer, nommé fret. Ce fret est donc proprement *le montant du prix de location d'un navire en vue de faire transporter des marchandises*. Les deux parties principales en présence dans un contrat d'affrètement sont : *l'affréteur* ou celui qui loue le navire pour transporter ses marchandises (on le nomme plus communément encore *chargeur*) ; et le *fréteur*, ou celui qui met son navire en location (le plus souvent appelé *armateur*). En réalité, l'affrètement est plutôt un contrat de transport qu'un louage, et le fret un prix de transport qu'un loyer. L'ordonnance et le Code rangent sous le même nom ces deux sortes de contrats, dont l'un est un simple *louage de choses* et l'autre un louage de choses compliqué d'un *louage d'ouvrage*, comme cela se passe dans le transport terrestre.

(1) Ch. Lyon-Caen et L. Renault, *Traité de droit commercial*, t. V, ch. iv.

Distinction entre l'affrètement et la charte-partie.

D'un autre côté, l'article 1^{er} du titre 1^{er} appelle charte-partie, affrètement ou nolisement « toute convention pour louage d'un vaisseau (1) ». Et le commentaire de l'ordonnance ajoute que ces trois mots sont synonymes, avec cette différence que le terme employé sur l'Océan est *affrètement*, et, sur la Méditerranée, *nolisement*. Nous croyons que cette synonymie n'est pas réelle et qu'elle prêterait à confusion. L'affrètement est un *acte*, nous l'avons dit ; la charte-partie n'est que l'*écrit* qui constate l'acte. Nous n'en voulons comme preuve que cette définition, donnée par le commentaire lui-même en un autre endroit de l'ordonnance (Titre II, art. 2) : « La charte-partie est l'*écrit* contenant la convention pour le louage d'un vaisseau ou le contrat de cargaison ou de frètement passé entre le maître du navire et le marchand chargeur, contenant la facture ensemble ce à quoi chacun d'eux est réciproquement engagé, lequel contrat le maître du navire est tenu de porter avec soi en voyage. » Et plus loin : « Affrètement ou nolisement signifient tous deux la convention pour le louage d'un vaisseau. » Affréter, c'est prendre un vaisseau à louage ; l'affrèteur est celui qui prend le vaisseau à loyer ; le maître frète et le marchand chargeur affrète. Ces termes de frètement et affrètement, comme celui de fret, viennent, selon le commentateur, du mot latin *fretum*, qui signifie une manche ou bras de mer. En réalité le mot fret est emprunté du bas allemand *fracht*, « salaire ».

(1) De même le Code, art. 273 : « Toute convention pour le louage d'un vaisseau, appelée charte-partie, affrètement ou nolisement... »

Différentes sortes d'affrètements.

On peut distinguer différentes sortes d'affrètements. Ils se font :

En entier et par *aversionem* pour charger tout le vaisseau, cap et queue, sans aucune réserve ;

Par partie, pour y mettre de la marchandise passagère ;

Au voyage ou au mois, avec désignation ou sans désignation de portée ;

A cueillette, c'est-à-dire « à l'amas de différentes marchandises qu'un maître cherche et reçoit de divers particuliers pour faire le chargement de son vaisseau ;

Au quintal ou tonneau, c'est-à-dire au poids ;

A forfait.

B. — De la charte-partie.

Origine.

L'origine du mot charte-partie est curieuse : quand les notaires étaient simples clercs, le « maître » et les marchands faisaient écrire une ou plusieurs fois leurs conventions sur un même parchemin (*charta*) qui était ensuite divisé en autant de pièces qu'il y avait de parties contractantes. Chacun en retenait une pièce, et au retour on ajustait les divers morceaux pour demeurer d'accord, par cet assemblage, des pactes et conventions faits entre marchand et maître : *per medium littera et charta scindebantur et sic fiebat « charta partita »*, d'où le terme de *charte-partie*. Le commentaire de l'ordonnance rappelle que, selon Grégoire de Tours, le roi Childéric et Guinemant avaient déjà usé de charte-partie, et qu'au dire

d'Isidore, cette pratique remontait aux Romains (1).

Rédaction de la charte-partie.

L'ordonnance déclare (Liv. III, tit. 1^{er}, art. 1^{er}) que la charte-partie sera *rédigée par écrit*, entre les marchands ou affréteurs d'une part, et le maître, capitaine ou patron du bâtiment, d'autre part.

Cette rédaction avait lieu soit devant notaire, soit sous signature privée, sans qu'aucune preuve par témoins fût recevable contre et outre le contenu de l'acte, ni sur ce qui serait allégué avoir été dit avant, lors et depuis l'acte, encore qu'il s'agit d'une somme ou valeur moindre de 100 livres.

Mais cet écrit était-il obligatoire et ce contrat solennel ? Nullement ; à défaut d'écrit, le contrat restait valable. Valin, commentant cet article de l'ordonnance, disait en effet : « C'est uniquement, au reste, *pour la sûreté des parties* que les polices d'affrètement ou de chargement doivent être rédigées par écrit. Il n'est pas douteux que la convention ne soit aussi valable étant faite verbalement que par écrit (2). »

(1) *Veteres enim quando sibi aliquid depromittebant, stipulam frangebant, quam iterum jungentes suas sponsiones agnoscebant ; inde spitulationes in jure dicta sunt* (Originum, lib. V. Cap. *de Instrumentis legalibus*).

(2) Au reste, il faut observer avec Valin, que dès qu'il s'agit d'un affrètement un peu considérable, on ne manque jamais d'en dresser une charte-partie. Mais pour les petits bâtiments qui ne vont que d'un endroit à un autre peu éloigné, pour l'ordinaire, la convention reste verbale. On ne prend pas d'autres précautions que celle de donner au maître ou patron de la barque une facture ou plutôt un état des effets qui y sont chargés. Si le chargement est pour le compte d'un tiers, on remet au patron une lettre de voiture contenant des effets chargés, et la somme à payer pour le fret. Cette

L'article 273 du Code de commerce déclare également que la charte-partie sera rédigée par écrit, c'est-à-dire par un acte authentique ou un acte sous seing privé. Pas plus que l'ordonnance, le Code n'a restreint la liberté des parties, et l'absence d'écrit n'entraîne pas plus aujourd'hui qu'autrefois la nullité du contrat.

Enonciations contenues dans la charte-partie.

La charte-partie doit contenir :

Le nom et le port du vaisseau, selon l'ordonnance ; le nom et le tonnage, selon le Code ;

Les noms du capitaine, du fréteur et de l'affréteur ;

Le lieu et le temps de la charge et décharge ;

Le prix du fret ou nolis, avec les intérêts de retards et séjours.

L'ordonnance ajoute :

Toutes autres conditions dont les parties seront convenues.

Le Code de commerce ne dit rien de semblable sur ce dernier point, mais il est bien certain qu'il laisse aux parties la même liberté.

Une charte-partie où l'on ne trouverait pas toutes ces énonciations ne serait pas nulle de plein droit, puisque l'ordonnance envisage le cas où l'on n'a pas fait mention dans la charte-partie du temps de la charge et de la décharge (1). Mais il est évident que le nom du navire, celui

lettre de voiture, qui fait le titre commun du chargeur, du patron et de la personne à qui les marchandises sont envoyées, tient lieu de charte-partie, de connaissance et de facture de chargement.

(1) S'il n'est point fixé par la charte-partie, le temps de la charge et de la décharge des marchandises sera réglé suivant l'usage des lieux où elle se fera (*Deffectu statuti seu legis, and pacti conventi, recurrendum est ad usum loci in quo res peragitur*).

des parties contractantes et le prix du fret doivent être énoncés ; autrement il ne saurait y avoir de contrat.

L'énonciation des intérêts de retardements et séjours n'est pas obligatoire. Mais il n'en faudrait pas conclure que si les parties ne se sont pas expliquées à ce sujet, il ne sera pas dû de dommages et intérêts. Au reste, nous reviendrons plus loin sur cette question.

Dans le cas où le navire est frété *au mois*, le temps du fret peut n'être pas réglé par la charte-partie, sans que celle-ci devienne nulle ; ce temps ne courra que du jour où le vaisseau fera voile.

Quant à la dernière énonciation, relative « aux autres conditions dont les parties seront convenues », Valin assure que, quand ces conditions ne seraient pas conformes aux us et coutumes de la mer, elles n'en seraient pas moins valables, si elles n'avaient rien de contraire à l'équité, à la police de l'Etat et aux bonnes mœurs.

Résolution de la charte-partie.

Le marchand ou le propriétaire du navire, qui, *après sommation par écrit*, refuse de satisfaire au contenu de la charte-partie, est tenu des dommages et intérêts. La charte-partie ne sera résolue qu'au cas où, avant le départ du vaisseau, il arrive interdiction de commerce par guerre, représailles ou autrement avec le pays pour lequel le vaisseau était destiné. « Car c'est là, dit le commentateur, un fait de force majeure, et du Prince, dont personne n'est tenu. » Lorsque l'interdiction de commerce n'est pas avec le pays pour lequel le navire est destiné, mais avec un pays devant les ports ou à la vue des flottes duquel le navire doit passer, elle n'empêche pas que le vaisseau puisse faire le voyage, et la charte-

partie devra être exécutée ; le voyage sera plus périlleux ; mais, comme l'observe Pothier, la survenance d'une guerre et les dangers auxquels elle expose étant un cas qui malheureusement n'est pas insolite et que les parties ont pu prévoir, elle ne les décharge pas de leurs obligations respectives. Ni le capitaine ni l'affrèteur ne pourront rompre le voyage. « Le risque évident, observe Emérigon, n'est pas un motif pour anéantir le contrat ; la guerre est à l'instar des écueils et des tempêtes. »

Suspension de la charte-partie.

La charte-partie subsistera en son entier si les ports sont seulement fermés ou les vaisseaux arrêtés *pour un temps*, comme par crainte de la peste, ordre du Prince, ou autre cause procédant de la force majeure ; en ce cas, le maître et le marchand seront réciproquement tenus d'attendre l'ouverture des ports et la liberté des vaisseaux, sans dommages et intérêts de part ni d'autre. Le délai qui sera porté par la charte-partie ne courra que du jour où les obstacles seront levés ; jusque-là, le marchand et le propriétaire ne peuvent prétendre de dommages et intérêts ; ils ne peuvent empêcher que la charte-partie ne subsiste en son entier et ne soit exécutée, à moins que par un mutuel et libre consentement ils ne donnent les mains à la résolution de cet acte. D'ailleurs, pendant le temps de la fermeture des ports, le marchand pourra faire décharger la marchandise, de crainte, par exemple, qu'elle ne se gâte ; mais ce déchargement sera à ses frais, et il devra recharger la marchandise ou indemniser le maître, s'il ne veut pas faire recharger ni continuer le voyage entrepris ou commencé.

En résumé, si la *force majeure* empêche d'exécuter

indéfiniment la charte-partie, celle-ci est *résolue* ; elle n'est que *suspendue*, si l'obstacle, de sa nature, ne rend l'exécution de la charte-partie impossible *que pour un temps*. A propos du second cas, Valin remarque qu'il y a cette différence, que, si le navire est arrêté *dans le cours de son voyage*, et est *loué au mois*, alors la nourriture et les loyers des matelots, pendant leur détention, sont *avaries communes* (1), ce qui n'a pas lieu, si le navire est arrêté avant son départ.

Choses affectées aux obligations résultant de la charte-partie.

La charte-partie impose au fréteur et à l'affréteur des obligations auxquelles sont affectés :

De la part du fréteur, le navire, les agrès et apparaux, le fret (sauf le privilège des gens de mer) ;

De la part de l'affréteur, les marchandises chargées sur le navire.

C'est là une règle très antique dans les us et coutumes de la mer : « Le batel est obligé à la marchandise, et la marchandise au batel », dit Cleirac, sur le 21^e des *Jugements d'Oléron*, n^o 3. L'ordonnance de 1661 reproduit cette règle : « Le navire, ses agrès et apparaux, le fret et les marchandises chargées, seront respectivement affectés aux conventions de la charte-partie » (art. 11, titre III). Et le Code de commerce (art. 280) : « Le navire, les agrès et apparaux, le fret et les marchandises chargées, sont respectivement affectés à l'exécution des conventions des parties. »

(1) C'est-à-dire supportées et payées par la chose qui aura souffert le dommage, ou causé la dépense, tandis que les grosses ou communes avaries tombent tant sur le vaisseau que sur les marchandises.

Le prix du loyer du navire doit être payé par préférence et privilège à toutes autres dettes, même aux appointements, gages et loyers des capitaines, pilotes, matelots et autres gens de l'équipage ; il n'y aurait que les charpentiers, calfateurs, perceurs de navires et autres ouvriers de cette qualité qui seraient préférés sur le fret du navire au loyer du vaisseau ; et cela par identité de privilège d'un propriétaire de maison pour ses loyers, le tout par concurrence entre eux. Mais à l'égard des autres conventions portées par la charte-partie, le navire, ses agrès et apparaux et les marchandises y sont respectivement et spécialement affectés ; et cela par contribution, et eu égard à l'intérêt des propriétaires du navire et des marchandises, pour faire la répartition entre eux de ce qu'un chacun doit porter de la dette qui procède de la charte-partie. Mais quant aux créanciers, soit du loyer du navire, soit pour raison des conventions de la charte-partie, ils ont une action solidaire contre chaque intéressé dans le navire et les marchandises.

C. — Du connaissement.

Définition du connaissement.

La charte-partie constatait la *formation* de l'affrètement ; le connaissement va fournir la *preuve* de l'affrètement. *Connaissement* est le terme dont on se sert sur l'Océan, et *police de chargement* celui dont on use dans la Méditerranée.

Le connaissement est la *lettre de voiture* des transports maritimes. Il consiste en la reconnaissance qu'un maître donne à un marchand de la quantité et qualité des marchandises chargées dans son vaisseau avec soumis-

sion de les transporter au lieu destiné. C'est donc un acte qui constate d'une manière effective la remise à bord des marchandises, c'est-à-dire le commencement d'exécution du contrat d'affrètement. La charte-partie n'était qu'une *promesse* de charger les marchandises à transporter ; le *connaissance* prouve l'*accomplissement* de cette promesse. Aussi, tandis que la charte-partie ne suffisait pas pour justifier le chargement, le *connaissance* peut-il, au contraire, tenir lieu de charte-partie. Au surplus, les différences entre la charte-partie et le *connaissance* sont très nettement établies par le commentaire de l'ordonnance : « Il y a cette différence entre la charte-partie et le *connaissance*, que la charte-partie est le contrat d'affrètement de la totalité du navire, au lieu que le *connaissance* est la reconnaissance particulière que fait le maître du navire de la réception de telle et [telle] sorte de marchandise appartenant à tel marchand, pour porter à tel endroit ; il faut autant de *connaissances* qu'il y a de personnes à qui les marchandises appartiennent ; de plus, la charte-partie peut se faire pour aller et retourner, et les *connaissances* se font les uns pour aller, et les autres pour retourner. »

Forme du connaissance.

L'ordonnance (art. 1^{er} du titre II) dit que les *connaissances* seront signés par le maître ou par l'écrivain du bâtiment (1). Le maître ou l'écrivain étant en quelque sorte des officiers publics, c'est leur signature qui rend la pièce authentique. Ces actes se font ordinairement, et

(1) Si le maître ne sait ou ne veut signer, les *connaissances*, trouvés à bord, non signés par le maître ou par l'écrivain sont réputés nuls (Art. 5 du règlement du 17 février 1694).

presque toujours, sous signature privée. Ils doivent contenir :

- La qualité, la quantité et la marque des marchandises ;
- Le nom du chargeur, propriétaire ou consignataire des marchandises ;

- Le nom de celui auquel elles doivent être consignées :

- Les lieux du départ et de la décharge ;

- Le nom du maître et celui du vaisseau ;

- Le prix du fret.

Selon l'article 281 du Code, le connaissement doit exprimer :

- La nature et la quantité ainsi que les espèces ou qualités des objets à transporter ;

- Le nom du chargeur ;

- Le nom et l'adresse de celui à qui l'expédition est faite ;

- Le nom et le domicile du capitaine ;

- Le nom et le tonnage du navire ;

- Le lieu de départ et le lieu de destination ;

- Le prix du fret ;

- Les marques et numéros des objets à transporter.

Deux remarques à ce sujet : d'abord l'ordonnance déclare que le connaissement doit contenir le nom de celui à qui l'expédition est faite ; elle semble donc prohiber par là les connaissements à ordre ou au porteur ; le Code de commerce a rendu ces sortes de connaissements négociables : « Le connaissement peut être à ordre ou au porteur, ou à personne dénommée » (art. 281).

D'autre part, il est prescrit de mentionner dans le connaissement le prix du fret ; cependant cette mention n'est utile qu'au cas où l'on n'aurait pas l'acte de charte-partie, où le prix du fret est nécessairement exprimé. Mais si le

prix du fret n'est indiqué ni par la charte-partie ni par le connaissement, deux cas se présentent : ou bien les marchandises ont été chargées sur le navire aux vu et su du capitaine, et les parties sont censées être convenues tacitement pour le fret du prix usité pour marchandises de pareille qualité, au temps et dans le lieu du contrat ; ou bien les marchandises ont été chargées à l'insu du capitaine, et alors le fret doit être payé au plus haut prix.

Sous l'empire de l'ordonnance de 1681, chaque connaissement devait être fait *en triple*, l'un restait entre les mains du chargeur ; le second était envoyé à celui auquel les marchandises devaient être consignées ; le troisième était remis au maître, ou à l'écrivain, mais seulement au cas de refus du maître, « car autrement, dit le commentaire, ce serait faire un affront au maître si on ne voulait pas lui confier le connaissement ».

Vingt-quatre heures après le chargement, les marchands étaient tenus, à peine de payer l'intérêt du retardement, de présenter les connaissements à la signature du maître, et de fournir à ce dernier les acquits des droits dus au Roi, à l'amiral ou autres, droits qui devaient être payés avant de sortir du port. Les facteurs, commissionnaires, etc., qui recevaient les marchandises mentionnées dans les connaissements, étaient tenus d'en donner le reçu au maître, à peine de tous dépens, dommages et intérêts, même de ceux du retardement. Au cas où les maîtres ne demandaient pas de reçu, les facteurs n'étaient tenus d'aucun dépens.

Le Code de commerce prescrit qu'il sera fait *quatre* originaux au moins du connaissement : un pour le chargeur, un pour celui à qui les marchandises sont adressées, un pour le capitaine, un pour l'armateur. Les quatre

originaux sont signés par le chargeur et le capitaine dans les vingt-quatre heures après le chargement ; le chargeur doit, dans le même délai, fournir au capitaine les acquits des marchandises chargées (art. 282).

Diversité entre les connaissements.

En cas de diversité entre les connaissements d'une même marchandise, celui qui se trouve entre les mains du maître fait foi, s'il est rempli de la main du marchand ; et *vice versa* celui qui se trouve entre les mains du marchand doit être suivi, s'il est rempli de la main du maître (Ordonnance, III, II, art. 6 ; Code de commerce, art. 284).

Délivrance des marchandises.

L'ordonnance (art. 5 du titre II) prescrit aux facteurs, commissionnaires et autres qui recevront les marchandises mentionnées dans les connaissements, d'en donner le reçu aux maîtres, qui le demanderont, à peine de tous dépens, dommages et intérêts, même de ceux de retardement. Si les maîtres ne demandent point de reçu, les facteurs, commissionnaires et autres ne seront tenus d'aucun dépens.

Ces dispositions sont reproduites dans l'article 285 du Code de commerce.

D. — Obligations de l'affréteur, du fréteur et du capitaine.

Le contrat d'affrètement est synallagmatique ; il crée des obligations à la charge de l'affréteur et à celle du fréteur. Quelles sont, d'après l'ordonnance de 1681 et le Code de 1807, ces diverses obligations ? *Comment la législation française pose-t-elle et résout-elle, en particu-*

lier, le problème de la responsabilité de l'armateur et du capitaine ? C'est ce qui nous reste à examiner.

1° Obligations de l'affrètement.

L'affrètement doit :

- a) Payer le fret ;
- b) Opérer le chargement et le déchargement des marchandises.

Le loyer est dû, lorsqu'il n'a tenu qu'au locataire de jouir de la chose louée. « Il suffit, dit Pothier, qu'il y ait une jouissance possible ou un usage possible de la chose qu'il n'a tenu qu'au conducteur d'avoir, ou par lui, ou par d'autres, pour que le loyer soit dû. » L'ordonnance a consacré ce principe: « le marchand qui n'aura pas chargé la quantité de marchandises portée sur la charte-partie, ne laissera pas d'en payer le fret, comme si le tout avait été chargé. S'il en charge plus, il payera le fret de l'excédent. Quant aux marchandises que le marchand aura chargées sans les déclarer au capitaine, celui-ci pourra les décharger à terre, ou en prendre le fret au plus haut prix qui sera payé pour des marchandises de qualité semblable. »

Le marchand qui retirera ses marchandises pendant le voyage ne laissera pas d'en payer le fret entier, pourvu qu'il ne les retire point par le fait du maître.

Si le navire est arrêté pendant le voyage, ou au lieu de sa décharge, par le fait du marchand affrètement, ou si le vaisseau, ayant été affrètement allant et venant, est contraint de faire son retour sans charge, l'intérêt du retardement et le fret entier seront dus au maître.

Le maître sera payé du fret des marchandises qui auront été jetées à la mer pour le salut commun, à charge

de la contribution. Le fret sera pareillement dû pour les marchandises que le maître aura été contraint de vendre pour victuailles, radoub, et autres nécessités pressantes.

S'il arrive interdiction de commerce avec le pays pour lequel le vaisseau est en route, et qu'il soit obligé de revenir avec son chargement, il ne sera dû au maître que le *fret d'aller*, quand même le navire aurait été affrété allant et venant.

Si le vaisseau est arrêté par ordre souverain dans le cours du voyage, il ne sera dû ni fret pour le temps de sa détention, s'il est affrété au mois, ni augmentation de fret, s'il est loué au voyage.

Il n'est dû aucun fret pour les marchandises perdues par naufrage, pillées par les pirates ou prises par les ennemis ; le maître sera tenu en ce cas de restituer ce qui lui en aura été avancé, s'il n'y a convention contraire. Si le navire et les marchandises sont rachetées, le maître sera payé de son fret jusqu'au lieu de la prise, même de son fret entier, s'il conduit le navire et les marchandises au lieu de leur destination en contribuant au rachat.

En cas de non-payement du fret, le maître ne pourra retenir les marchandises à bord, mais il pourra, lors de la décharge, s'opposer au transport et faire saisir les marchandises. Il sera préféré pour fret sur les marchandises de son chargement, tant qu'elles seront dans le vaisseau, sur les gabares, ou sur le quai, et même pendant quinze jours après la délivrance, pourvu qu'elles n'aient pas passé entre les mains d'un tiers.

Les marchands ne pourront obliger le maître de prendre pour son fret les marchandises diminuées de prix, gâtées ou empirées par leur vice propre, ou par cas fortuit. Cependant, si les marchandises mises en futaill

ont tellement coulé que les futailles soient vides ou presque vides, les chargeurs pourront les abandonner pour leur fret ; cet accident sera présumé être arrivé par le fait du maître, par sa propre négligence ou par celle de son équipage, dont il est garant.

Enfin, si le dénommé au connaissement refuse de recevoir les marchandises, le maître pourra, par autorité de justice, en faire vendre pour le paiement de son fret, et déposer le reste dans un magasin.

2° Obligations du fréteur.

Les obligations du fréteur se divisent naturellement en trois grandes classes :

Obligations avant le départ du navire.

Obligations pendant le voyage.

Obligations à l'arrivée.

Avant le départ.

Le contrat d'affrètement, nous l'avons vu, est à la fois un louage de chose et un louage d'ouvrage. Le fréteur loue d'abord son navire ; il s'engage en second lieu, à y transporter les marchandises du chargeur. Il devra donc, en ce qui concerne le navire affrété :

Le mettre à la disposition de l'armateur.

Le faire partir et le maintenir en bon état de navigabilité.

Il devra, d'autre part, en ce qui concerne les marchandises :

Les recevoir à bord.

Les y arrimer convenablement.

En fournir un reçu, c'est-à-dire délivrer le connaissement.

Pendant le voyage.

Il devra, d'une part, transporter les marchandises à l'endroit convenu ; et, d'autre part, veiller à leur conservation pendant la traversée.

A l'arrivée.

Les marchandises arrivées à destination, il les remettra à qui de droit dans l'état où on les lui a remises.

Il sera responsable en cas de perte, d'avarie ou de retard.

Responsabilité des faits du maître.

Avant d'étudier de plus près ces diverses obligations, une remarque capitale s'impose : dès la remise des marchandises au maître, c'est sur celui-ci que vont peser toutes les obligations relatives à l'exécution de l'affrètement. Il est vrai que le propriétaire du navire restera responsable *des faits du maître*, arrivés à l'occasion de la navigation et dans le voyage, par sa faute ou autrement (les cas purement fortuits ou les faits du prince exceptés). « Le propriétaire, dit l'ordonnance, sera même garant de l'impéritie ou de l'ignorance du maître », *mais il aura la faculté de se décharger de toutes responsabilités, en abandonnant le bâtiment et le fret* (disposition reproduite dans l'article 216 du Code de commerce).

On voit que l'armateur, en confiant à un capitaine le commandement de son navire, est censé l'avoir autorisé à faire, en son absence, tout ce qu'il jugera convenable pour le succès de l'expédition, et avoir accédé d'avance à toutes les obligations qu'il contractera à ce sujet.

Nous croyons, avec Boulay-Paty, que pour bien comprendre les relations du propriétaire et du capitaine, il faut remonter aux principes des lois romaines. Chez les

Romains, le propriétaire ou le locataire de la totalité du navire était appelé *exercitor*, exerciteur ; ce nom était donné également aux esclaves qui représentaient leur maître et agissaient comme s'ils eussent été les propriétaires du navire. De même qu'on faisait le commerce terrestre par le ministère d'un institeur, on établissait sur le navire *un préposé*, qu'on appelait maître du navire, chargé à la fois de la navigation et du négoce et ayant le même pouvoir que l'exerciteur. Il y avait quelquefois plusieurs maîtres à bord d'un même navire. Comme le maître représentait le propriétaire, que c'était avec lui qu'on contractait les conventions, il était nécessaire qu'il fût personnellement lié envers les tiers contractants. « Pour donner plus de poids à sa promesse, on ajouta donc à son obligation personnelle celle de l'exerciteur. D'un autre côté, la nécessité de la navigation obligeant les tiers à contracter avec les *maîtres*, dont ils ignoraient l'état et la condition, il était juste que l'exerciteur fût tenu des faits du *maître*, son préposé. » Les choses se passaient dans le commerce maritime comme dans le commerce terrestre, où le propriétaire d'une boutique était tenu des faits de son institeur.

Comme la loi n'avait qu'ajouté l'obligation de l'exerciteur à celle du maître, l'action principale compétait contre le maître, et l'action accessoire contre l'exerciteur ; on avait d'ailleurs le choix d'attaquer l'exerciteur ou le maître lorsque ce dernier était un homme libre ; en tous cas l'action principale contre le maître n'était en rien altérée, ni par l'accession de celle contre l'exerciteur, ni par le choix qu'on avait d'attaquer l'un ou l'autre.

Remarquons que chez les Romains, il y avait, outre le maître, *le naviculaire*, qui dirigeait la navigation. A vrai

dire ces deux fonctions étaient quelquefois réunies : le naviculaire était chargé des fonctions du maître et vice versa.

Aussi compare-t-on tantôt nos capitaines et patrons aux naviculaires, et tantôt les maîtres des navires à nos capitaines et patrons. C'est l'idée qui a prévalu et dans l'usage et dans l'ordonnance de la marine et dans le Code de commerce. En effet, sauf le cas où les armateurs ont institué à bord un supercargue qui joue le rôle de maître de navire, auquel cas le capitaine n'est plus guère qu'un simple naviculaire, — d'ordinaire en France, le capitaine exerce à la fois les fonctions de maître et de naviculaire — ils sont donc chargés de diriger la navigation d'une part et, d'autre part, de faire toutes les opérations relatives au contrat d'affrètement.

D'ailleurs, l'obligation imposée au propriétaire de répondre des faits du maître, est moins étendue dans notre législation que dans celle des Romains ; à Rome, le propriétaire était tenu indistinctement de la garantir, tandis que l'ordonnance et le Code ne rendent le propriétaire responsable indistinctement des faits du capitaine que jusqu'à concurrence du bâtiment et du fret. A Rome, aucun moyen pour le propriétaire de se soustraire au paiement de la totalité du dommage ; chez nous, au contraire, le garant peut se libérer en abandonnant le navire et le fret (1). « Cet adoucissement est d'autant plus équitable, dit Boulay-Paty, que le propriétaire se trouve tellement éloigné de son capitaine, qu'il lui devient impossible de le surveiller, souvent même de correspondre avec lui. C'est bien assez qu'il soit exposé à la perte de

(1) Comme en droit Romain le maître pouvait se décharger du fait et du délit de l'esclave en abandonnant ce dernier.

son navire et du fret, pour que son intérêt, indépendamment même des marchandises de la cargaison, l'engage à faire choix d'un capitaine sur qui il puisse naturellement compter. »

Maintenant, qu'entendre par cette expression : *les faits du capitaine* ? S'agit-il simplement des délits, faits de négligence, d'impéritie, d'imprudence, de toutes les causes de dommage donnant ouverture à l'action civile, ou de toutes les actions accomplies par le capitaine, y compris les engagements, obligations et emprunts qu'il aura contractés ? Par suite, l'abandon du navire et du fret ne libère-t-il les propriétaires que dans le premier cas, ou bien ne dégage-t-il pas leur responsabilité même pour les engagements, obligations et emprunts du capitaine ? Cette question a donné lieu à une longue controverse, sur laquelle nous ne nous appesantirons pas. Il est évident que le mot *faits*, est, selon le droit romain, un terme générique, qui comprend tout ce qu'il est possible de faire (1), et qui embrasse tous les actes de la volonté. La disposition de la loi est générale ; l'exception l'est aussi. La responsabilité cesse à l'égard des engagements comme des fautes.

La responsabilité du propriétaire pour les faits du capitaine n'est que *civile* ; elle se réduit à payer l'indemnité du dommage causé par les fautes ou prévarications du capitaine ; si le fait du capitaine est un délit ou un crime, les poursuites criminelles ne sont dirigées que contre lui-même, hors le cas de complicité du propriétaire.

(1) Verbum *facere* omnem omnino faciendi causam complectitur, dandi, solvendi, numerandi, judicandi ambulandi (L. 218, ff de verborum significatione).

3^o Rôle du capitaine.

Les pouvoirs du capitaine sont plus étendus qu'autrefois, puisqu'il n'y a plus de *subrécarque*, pour la gestion de la cargaison au point de vue commercial, ni d'*écrivain* pour tenir état des marchandises, ni de *pilote hautier* pour commander la route ; ajoutons que les chargeurs n'accompagnent plus comme autrefois leur marchandise sur le navire.

Le capitaine est à la fois *magistrat* (1), directeur technique du navire et mandataire de l'armateur. Il a des responsabilités, à ces divers titres :

- 1^o Envers les tiers ;
- 2^o Envers l'armateur ;
- 3^o Envers l'affrèteur.

Nous résumerons brièvement le rôle du capitaine envers l'armateur d'une part et envers l'affrèteur d'autre part, laissant volontairement dans l'ombre tout ce qui ne se rapporte pas plus spécialement à la question qui fait l'objet de notre étude.

a) Rôle du capitaine à l'égard de l'armateur.

Le contrat conclu entre le capitaine et l'armateur n'est pas, comme le contrat d'engagement des gens de l'équipage, un pur louage de services mélangé de mandats. Il est d'ailleurs dérogé pour le capitaine aux règles ordinairement applicables au mandat salarié et au louage de services en ce qui concerne les loyers, le rapatriement et le congédiement ; la rigueur de la loi à cet égard s'explique par ce fait que le sort du navire, des passagers et de

(1) Outre son pouvoir disciplinaire, le capitaine fait fonction de juge d'instruction, d'officier de l'état-civil et de notaire.

la cargaison est très souvent entre les mains du capitaine ; aussi la faculté, par exemple, de congédier le capitaine sans avoir à donner de motif est-elle d'ordre public.

Parmi les nombreuses obligations du capitaine, nous en mentionnerons quatre essentielles que les rédacteurs du Code de commerce avaient déjà trouvées dans l'ordonnance, mais qu'ils ont précisées :

Quatre obligations essentielles du capitaine :

1^o Obligation imposée au capitaine de tenir à bord un registre très régulier ;

2^o Visite du navire avant de prendre charge ;

3^o Doit être muni pendant le voyage des actes (voir titre des *Prises*) ;

4^o Doit être *en personne à bord*.

La vieille législation nautique lui défendait de coucher hors de son bord sans nécessité. Le Code ne prononce plus l'amende dont parlait l'ordonnance, mais en cas de contravention, il le rend responsable de tous les événements.

L'ordonnance ne détermine qu'imparfaitement les suites qu'auraient pour le capitaine l'omission du devoir de tenir un registre, d'être muni des pièces, de souffrir la visite, d'être lui-même présent à la sortie du navire.

Le Code le spécifie : en cas de contravention, il est responsable de tous événements, envers les intéressés au navire et au chargement. *Quelle que soit la cause des accidents*, il ne saurait argumenter de la force majeure, des cas fortuits, ni même être reçu à prouver que les pertes seraient arrivées de même, quoiqu'il eût été sur le navire.

D'ailleurs, il n'y a pas de force majeure empêchant le capitaine de tenir ses quatre fonctions. Elles dépendent de sa volonté.

Hors de ces quatre, et pour toutes les autres fautes du capitaine qui ne sont pas comprises dans les dispositions de ces quatre articles, le capitaine peut opposer, pour sa justification, les cas fortuits, la force majeure, parce qu'alors la force majeure le sauve de la responsabilité, conformément à l'article 230

L'ordonnance, dans presque tous ces cas, punissait en outre d'une amende arbitraire le capitaine qui se trouvait en faute. L'amende arbitraire n'est plus dans les principes de notre législation.

Fautes du capitaine :

La faute du capitaine est appelée *baraterie de patron* ; on entend par cette expression aussi bien la faute non intentionnelle que la faute intentionnelle ou fraude.

En tout cas le capitaine est garant de ses fautes, même légères, dans l'exercice de ses fonctions ; il est également responsable des marchandises dont il se charge.

La responsabilité ne cesse que par la preuve de la force majeure.

« La responsabilité du capitaine (Code de commerce, art. 230) ne cesse que par la preuve d'obstacles de force majeure ».

Cette preuve n'est pas admissible quand il s'agit de l'inexécution des quatre obligations étudiées plus haut (Code, art. 224, 225, 226, 227, 229).

Les événements malheureux résultent-ils de *fautes*, ou de la *force majeure* ?

« On appelle *force majeure*, dit Emérigon, celle à laquelle on ne peut résister : *Cui resisti non potest*.

« On appelle *cas fortuits* les événements que la prudence humaine ne saurait prévoir : *Fortuitos casus nullum humanum concilium providere potest.*

« Ces deux points se confondent. On entend par cas fortuit une force majeure que l'on ne peut prévoir, et à laquelle on ne peut pas résister.

« Il suit de cette définition que tout cas qu'on a pu prévoir et éviter n'est pas fortuit. Il y a une grande différence à faire entre *cas fortuit* et *cas imprévu*. La perte qui arrive par l'imprudence ou l'impéritie du capitaine est imprévue, mais elle n'est pas fortuite. En un mot, continue le savant jurisconsulte, on ne met dans la catégorie des cas fortuits que ceux qui arrivent malgré toute la prudence humaine. »

Ainsi, tous événements, toute perte, tout dommage arrivés en la chose, par une force majeure que le capitaine ne pouvait pas prévoir, et à laquelle il lui était impossible de résister, ne peuvent point être réputés *occasionnés par sa faute*. Alors il n'est plus responsable.

Conséquence. — Tout cas qu'on a pu prévoir ou empêcher n'est pas fortuit.

Dès lors, si l'accident a été précédé de quelque *faute* qui en ait été la cause principale ou indirecte, l'exception du cas fortuit n'est plus admissible.

Dans la même catégorie des obstacles de force majeure, entrent nécessairement les accidents de mer qui tiennent au hasard.

Comment le capitaine fera-t-il la preuve de la force majeure ?

Cette preuve doit être administrée dans les formes déterminées :

1° Par l'article 224 qui oblige le capitaine d'avoir un

registre en règle, où il inscrit tout ce qui concerne le fait de sa charge ;

2° Par les articles 242, 243 *sq.* qui prescrivent au capitaine de faire un rapport toutes les fois qu'il aborde.

Le capitaine étant garant de ses fautes, même légères, dans l'exercice de ses fonctions, d'après l'article 221 du Code de commerce, la loi présume la *faute* plutôt que le *cas fortuit*, puisqu'elle dit textuellement que la responsabilité du capitaine ne cesse que par la preuve de la force majeure.

*b) Rôle du capitaine à l'égard de l'affrètement.
Responsabilité.*

En tant que préposé de l'armateur, le capitaine doit exécuter le contrat d'affrètement, c'est-à-dire remplir les sept obligations suivantes :

1° Mettre le navire affrété à la disposition de l'affrètement ;

2° Tenir le navire en bon état de navigabilité ;

3° Recevoir les marchandises à bord et les arrimer convenablement ;

4° Délivrer le connaissement ;

5° Transporter les marchandises dans les délais fixés et donner aux marchandises tous les soins nécessaires à leur conservation ;

6° Délivrer les marchandises à qui de droit à destination ;

7° Répondre, comme tout voiturier, de la perte, des avaries des marchandises et du retard.

Notre sujet étant la responsabilité en ce qui concerne les marchandises, nous insisterons seulement sur les

trois obligations qui s'y rapportent, c'est-à-dire sur l'arrimage, la conservation des marchandises et les devoirs du capitaine en tant que voiturier.

Arrimages.

On appelle arrimage une disposition des marchandises à bord telle que celles-ci ne soient pas endommagées pendant le voyage. Le capitaine a un moyen de se faire considérer comme ayant procédé à un bon arrimage : nous voulons parler du procès-verbal que dressent à l'arrivée les *arrimeurs jurés*. La vérification établie par ces experts écarte sa responsabilité jusqu'à preuve du contraire. En l'absence de ce procès-verbal, il y a des présomptions de fait que le capitaine n'a pas procédé à un bon arrimage.

Le Code de commerce ne pose qu'une règle en cette matière : l'article 229 défend au capitaine de charger sur le *tillac*, c'est-à-dire sur le plancher du premier pont ; en cas de violation de cette prohibition, le capitaine est tenu de tous les dommages subis par la marchandise. D'ailleurs le chargeur peut consentir à cette violation, mais il doit le faire par écrit.

Le décret du 1^{er} décembre 1893 a complété l'unique article du Code de commerce et posé des règles sur l'arrimage. Mais ces règles sont d'intérêt privé, et en cas de leur inobservation l'arrimage ne doit pas nécessairement être déclaré mauvais.

Soins nécessaires à la conservation des marchandises.

Le capitaine doit, pendant le voyage, prendre soin des marchandises de façon à les remettre au destinataire dans l'état où il les a reçues des mains du chargeur. Toute-

fois l'obligation de conserver les marchandises disparaît devant celle de sauver la plus grande partie possible de la cargaison en cas de péril, tempête ou poursuite de l'ennemi ; en ce cas le propriétaire des marchandises sacrifiées peut s'en faire rembourser la valeur par l'armateur et les chargeurs dont les marchandises ont été sauvées (art. 410).

Responsabilité en tant que voiturier.

La responsabilité du voiturier bateleur est engagée dans trois circonstances : *perte, avarie, retard.*

La responsabilité du voiturier reçoit deux ordres de dérogations :

- 1° Convention de non-garantie ;
- 2° Absence de faute de la part du voiturier.

Convention de non-garantie. — Ce cas se présente lorsque le voiturier, ayant commis une faute, peut opposer à la demande du destinataire une convention stipulant que des dommages et intérêts ne peuvent être demandés.

Absence de faute de la part du voiturier. — L'absence de faute a lieu dans plusieurs cas :

- 1° Force majeure ;
- 2° Vice propre de la chose ;
- 3° Faute de l'expéditeur.

1° *Force majeure.* — La force majeure ne se présume pas. C'est au voiturier qu'incombe le soin d'en faire la preuve ; il doit démontrer qu'il n'a pas agi imprudemment, que par exemple, dans le cas d'incendie, il a usé de tous les moyens en son pouvoir pour se rendre maître du feu. D'ailleurs le journal de bord, le rapport de mer,

les certificats de visite et d'arrimage peuvent éclairer sur la cause de la perte, des avaries et du retard.

2° *Vice propre*. — Le vice propre de la chose consiste soit en un défaut de la marchandise, soit en un germe de destruction ou de détérioration que la marchandise a en elle-même à raison de sa nature.

3° *Faute de l'expéditeur*. — Les avaries peuvent être dues par exemple à un *emballage défectueux* ; dans ce cas la responsabilité du voiturier est écartée.

La preuve de la faute de l'affrèteur, comme celles de la force majeure ou du vice propre, incombe au capitaine.

E. — Conflits de lois.

Le pays du port de départ et celui du port d'arrivée sont souvent différents ; il en résulte, en matière d'affrètement, de nombreux conflits entre :

La loi du lieu de la *conclusion du contrat* (lex loci contractus).

La loi du lieu de l'*exécution du contrat* (lex loci solutionis).

La loi du pays du tribunal saisi de la *contestation* (lex fori).

Ces conflits se rapportent, soit à la *preuve* du contrat, soit à ses *effets*, soit à son *exécution*.

Selon la règle *locus regit actum*, la *loi du pays où le contrat a été conclu* l'emporte en ce qui concerne la *preuve*.

C'est aussi la *loi du pays de la conclusion du contrat* qui régit les *effets* de celui-ci, c'est-à-dire les obligations des parties. Les applications de ce principe sont très nombreuses ; il détermine notamment :

L'influence des divers événements de mer sur l'obligation de payer le fret.

La validité des clauses excluant la responsabilité, soit de l'armateur à raison des fautes du capitaine, soit de l'armateur ou du capitaine à raison de ses fautes personnelles.

La loi *du pays de destination* s'applique aux questions concernant l'*exécution* du contrat d'affrètement.

Les lois relatives au contrat d'affrètement sont *interprétatives* ; aussi les parties peuvent-elles y déroger à leur gré par l'introduction, dans la charte-partie ou le connaissance, de *clauses spéciales* stipulant que les contestations possibles seront portées, soit devant des arbitres, soit devant un tribunal déterminé, le plus souvent celui du port de destination. La clause par laquelle on s'en remet à des arbitres est nulle en France, comme *compromissoire*, à moins qu'elle ne soit *licite selon la loi du pays où le contrat a été conclu*. Quant à l'attribution de compétence à un tribunal unique, elle est valable, selon MM. Lyon-Caen et Renault, « même lorsque le tribunal désigné est un tribunal étranger » ; on ne saurait assimiler, en effet, les juges de ce tribunal étranger à de simples *arbitres*, et il n'y a dans la clause rien de semblable à un *compromis*. D'ailleurs la théorie de la non-validité de ces clauses conduirait, dans la pratique, à de graves inconvénients : « un Français ne pourrait plus renoncer au bénéfice de l'article 14 (Code civil) pour les contestations à surgir entre lui et un étranger. Cependant une telle renonciation est digne de faveur, elle contribue à faire disparaître une disposition en désaccord avec l'état actuel des relations entre les peuples et con-

damnée par la plupart des législations. » Nous verrons plus loin l'importance de cette question en ce qui concerne l'impossibilité qu'il y aurait, pour une nation, à faire *seule* une réforme sur les clauses de responsabilité dans les connaissements.

Nous aurons souvent aussi l'occasion de rappeler les efforts tentés pour l'adoption *d'une législation uniforme*, en matière d'affrètement, par toutes les nations maritimes. Dès 1865, l'Association anglaise pour le développement de la science sociale, a posé *les règles de Sheffield*; le Congrès international d'*Anvers* (1885), le Congrès international de droit commercial de Bruxelles (1888), la Conférence de Venise (1907) (1) ont fait des efforts dans le même sens; de tous côtés on propose un connaissement uniforme, et une entente internationale, tout au moins sur les questions relatives au fret et aux clauses de non-responsabilité dans les connaissements.

(1) Voir les deux rapports de M. L. Denisse sur les *Conflits de lois en matière de fret*.

CHAPITRE II

CLAUSES D'EXONÉRATION RELATIVES AUX FAUTES DU CAPITAINE ET DE L'ÉQUIPAGE.

I. — Nature et but des clauses d'exonération.

Ce n'est que dans la seconde moitié du xix^e siècle que les armateurs cherchèrent à écarter, en tout ou en partie, *par des conventions spéciales*, leur responsabilité à raison des fautes du capitaine ou des gens de l'équipage. Ce désir de vouloir restreindre leurs risques, donna naissance à ce que l'on a appelé les clauses d'exonération qui peuvent se ranger en deux grandes catégories, selon qu'elles ont pour but :

1^o De *modifier* la responsabilité ;

2^o De *l'exclure*.

Parmi les clauses de la première catégorie, il faut distinguer :

a) Celles qui limitent le montant des dommages-intérêts ;

b) Celles qui modifient les règles concernant le fardeau de la preuve, en obligeant l'affréteur ou le destinataire à prouver le fait ou la faute qu'il allègue, cela contrairement à la règle que nous avons exposée plus haut, d'après laquelle la preuve du cas fortuit ou du vice propre doit être faite par le propriétaire ou le capitaine.

Ces deux premières sortes de clauses se bornent simplement à modifier la responsabilité sans la détruire ; leur validité n'a été contestée par personne.

Plus graves sont les clauses de la deuxième catégorie, dont le but est *d'exclure* la responsabilité. Ceux-ci vont faire l'objet du grand débat qui nous occupe et nous devrons les distinguer encore en deux espèces :

1^o Les premières très radicales, *stipulent la non-responsabilité du capitaine ou du propriétaire à raison de ses propres fautes*. Leur caractère exorbitant est reconnu par presque tout le monde ; elles sont déclarées nulles dans tous les pays, sauf en Belgique.

2^o Les secondes stipulent *la non-responsabilité du propriétaire du navire à raison des fautes du capitaine ou des gens de l'équipage*. Leur validité, admise par toutes les législations (Etats-Unis et Australie exceptés) et par toutes les jurisprudences (sauf, pendant quelques années seulement, les cours de Gênes et de Turin), a été contestée avec énergie, presque dès leur introduction dans les connaissements, par les chargeurs et les assureurs de toutes les nations maritimes.

Le fait de savoir si réellement elles sont valables, et si le législateur doit intervenir pour en proclamer l'iniquité, constitue tout le problème et forme l'objet principal de notre étude.

II. — Raisons qui amenèrent l'insertion des clauses d'exonération dans les connaissements. — Changement des conditions de la navigation au cours du XIX^e siècle.

Avant d'aborder la question, il nous faut en poser les termes avec précision. Une première objection se présente : comment se fait-il que les armateurs aient songé depuis seulement une cinquantaine d'années à tourner des règles, rigoureuses certes, mais jusque-là si strictement observées par eux ? Le Code de commerce n'a

nullement prévu en effet l'insertion de clauses d'irresponsabilité qui devaient modifier si profondément la portée du contrat de transport maritime.

Il faut chercher l'explication de ce phénomène dans le changement profond des conditions de la navigation au cours du siècle dernier.

Les chargeurs eux-mêmes n'hésitent pas à reconnaître que « des causes multiples ont contribué, depuis un demi-siècle, à aggraver la responsabilité des armateurs » (1).

D'abord, la valeur des navires et des cargaisons d'aujourd'hui est incomparablement plus grande que celle des navires et des cargaisons d'autrefois ; en second lieu les chances d'erreur sont multipliées, de plus en plus, dans la marine moderne, en raison de la multiplicité d'appareils et d'organes des navires, de la rapidité forcée des opérations d'arrimage et de désarrimage, de la difficulté de surveiller un personnel toujours plus nombreux, plus varié et plus changeant ; enfin, il faut tenir compte de la baisse considérable des frets au cours du XIX^e siècle.

a) *Différence de valeur entre les navires et les cargaisons d'autrefois et d'aujourd'hui.*

Les navires coûtaient jadis quelques centaines de mille francs et transportaient pour peu de valeur de marchandises. Cette situation limitait beaucoup les risques éventuels que courait l'armateur ; elle offrait moins de prises aux causes de responsabilité. En tout cas, l'indemnité à payer se taxait toujours à un taux minime. Et malgré cela, le législateur, opérant une séparation entre la for-

(1) Alexandre Rolland, *Rapport sur la question des clauses de connaissement* (Chambre de commerce de Marseille, 1903).

tune de terre et la fortune de mer, permettait au transporteur de se libérer de sa responsabilité par l'abandon du navire et du fret. Il est assez banal d'affirmer que cet état de choses a complètement changé de nos jours : la construction d'une flotte de commerce nécessite la dépense de plusieurs milliards ; les cargaisons se chiffrent par millions de tonnes pour un seul navire : tout a pris une extension très considérable. La valeur des capitaux engagés augmentant, les risques devaient croître dans les mêmes rapports.

b) *Multiplicité de plus en plus grande des chances d'erreur dans la marine moderne.*

Les navires ont une telle multiplicité d'appareils et d'organes que les chances d'erreurs et de fautes — par conséquent d'avaries — se sont accrues à l'infini. D'un autre côté, avec les tonnages de plus en plus forts des navires, les armateurs doivent procéder aux opérations d'arrimage et de désarrimage avec une rapidité extrême. Les gens de l'équipage, obligés de recevoir et d'embarquer, de débarquer et de livrer les marchandises en peu de temps, de jour comme de nuit, ne peuvent prendre autant de soins, ni consacrer autant de temps qu'on aurait pu le faire avec des navires moins grands et des conditions de navigation différentes. Il arrive aussi très souvent qu'on opère sur des *rades foraines avec gros temps*, dans des conditions matérielles qui soulèvent des difficultés considérables. Par suite, les bris, les occasions de vol peuvent se produire beaucoup plus fréquemment qu'autrefois et il est juste que les armateurs soient dégagés d'une responsabilité que, vu le taux excessivement bas des frets, ils ne sont pas en état

d'assumer actuellement. Ajoutons que les chances d'erreur sont d'autant plus développées qu'on est obligé de recourir, pour la conduite d'un bâtiment moderne, à un personnel toujours plus nombreux, plus varié, plus changeant, qui rend difficile l'unité de surveillance.

c) *Baisse considérable des frets au cours du XIX^e siècle.*

Enfin si l'industrie de l'armement a été amenée, dans tous les Etats, à se préserver de certains risques, c'est sous l'empire de *nécessités commerciales*.

Pendant tout le cours du siècle, les chargeurs ont fait porter leurs efforts sur le prix même du transport. Ils ont obtenu une baisse considérable des frets : tel transport, qui coûtait en 1880, cours moyen, 20 francs, en 1894 était réduit à 10 francs, etc... Pour certains parcours, la baisse est tellement énorme que le fret n'est plus que de 5 0/0 de ce qu'il était autrefois.

Obligés de céder sous la pression de la concurrence tant nationale qu'étrangère, les armateurs ont cherché à se défendre. De leur côté, les chargeurs modifièrent la forme de leurs exigences, aussitôt que les prix de transport, tombés à un niveau extrêmement bas, furent devenus comme on l'a dit (1), *incompressibles*.

Ces diverses remarques, sur les raisons d'être des clauses d'exonération et sur les extraordinaires changements survenus peu avant leur apparition dans l'industrie des transports maritimes, sont d'une très grande importance pour la clarté du débat qui va s'ouvrir et nous aurons souvent occasion de les rappeler au cours de notre exposé. Ils montrent, en effet, qu'au fond la grande polé-

(1) Rapport Rousseau.

mique fomentée par les chargeurs a eu pour unique but :
l'obtention détournée d'une nouvelle réduction du fret.

III. — Origine des clauses d'exonération. — Universalité
de cette pratique.

A. — *La pratique anglaise. — Son adoption dans
toutes les nations maritimes.*

Ce sont les armateurs anglais, qui, de bonne heure, ont cherché à s'affranchir de toute responsabilité. Les premiers, ils insérèrent dans les connaissements des clauses d'exonération relatives aux fautes du capitaine ou des gens de l'équipage. Citons quelques modèles de rédaction de ce connaissement anglais, qu'on nomma l'*Eastern Trade Bill of Lading* :

« Jet à la mer, baraterie, dommages, erreurs de jugement, tous actes, négligences ou fautes quelconques des pilotes, capitaine ou de l'équipage dans l'administration (management) ou la conduite du navire, sont exceptés. »

« Jet à la mer, rivière et canal, navigation de quelque nature ou de quelque espèce que ce soit, et que ces périls causés aux choses arrivent ou non de tous actes, négligence, défaut, erreur de jugement quelconque des pilotes, capitaine, mécanicien ou équipage dans la navigation ou l'administration du navire, ou de tous autres navires appartenant à la Compagnie, arrimeurs, employés ou agents de l'armateur ou de toutes personnes pour la conduite desquelles l'armateur serait autrement responsable, sont exceptés. »

La pratique anglaise fut adoptée universellement ; c'était inévitable, étant donné, d'une part, la concurrence internationale, et d'autre part, la baisse constante du

fret, ainsi que les autres conséquences des transformations de la navigation au cours du XIX^e siècle.

Voyons spécialement les clauses d'exonération introduites dans les connaissements français.

B. — *Types de clauses d'exonération dans les connaissements français.*

I. — EXONÉRATIONS GÉNÉRALES.

D'une façon générale, les Compagnies françaises s'exemptent des fautes de *toute nature* (fautes *quelconques* non seulement du capitaine et de l'équipage, mais encore *de toutes personnes employées par elles, à quelque titre que ce soit, à bord ou à terre*. Etant donné, d'autre part, l'extension accordée par les tribunaux et les Cours aux termes de barateries, de fautes, etc. .., on peut se rendre compte que ces clauses générales suffisent presque à supprimer complètement la responsabilité de l'armateur. Voici le texte de ces clauses générales dans divers connaissements de grandes Compagnies de navigation :

Compagnie mixte. — Art. 1^{er}, § 2. — « La Compagnie ne répond pas des barateries, vices d'arrimage, fautes ou négligences quelconques du capitaine, des pilotes, des mécaniciens, des hommes d'équipage ou de toutes autres personnes embarquées à bord du navire ou des chalands et gabarres *à quelque titre que ce soit* ou employées à quelque titre que ce soit sur les quais, dans les magasins et les hangars de la Compagnie et quelles qu'en soient les conséquences. ... »

Compagnie Fraissinet. — Art. 21. — « La Compagnie ne répond pas des barateries, vices d'arrimage, négligences ou fautes quelconques des capitaines, des hommes d'équipage, mécaniciens, chauffeurs, ou toutes autres personnes embarquées ou travaillant à bord du navire ou des chalands, allèges ou gabares ou à terre ou dans les magasins ou hangars, *à quelque titre que ce soit*, tant dans l'exploitation commerciale que pendant la navigation. »

Messageries maritimes. — Art. 2. — « La Compagnie ne répond pas des fautes ou négligences quelconques de ses capitaines, ni de ses

pilotes, marins ou autres personnes embarquées à bord de ses navires à quel que titre que ce soit » (1)

Compagnie Générale Transatlantique. — Art. 8. — « La Compagnie ne répond pas des barateries, fautes ou négligences quelconques du capitaine, du pilote, des marins ou de toute autre personne embarquée à bord du navire ou chaland, ou gabare à quelque titre que ce soit »

II. — EXONÉRATIONS SPÉCIALES.

- 1^o *Facultés de laisser les marchandises à quai un temps équivalent à l'intervalle d'un ou de deux départs ou même un temps indéterminé.*

Les Compagnies se réservent de laisser séjourner à quai, avant l'embarquement ou après le débarquement, les marchandises qui leur sont confiées sans avoir à se préoccuper des avaries partielles ou totales, des pertes et des déprédations qui peuvent être les conséquences de ce séjour.

Compagnie Fraissinet. — « Il a été chargé sur le vapeur français, capitaine, ou sera chargé sur l'un des suivants. »

Compagnie mixte. — « Sur l'un des deux bateaux suivants. »

Compagnie Générale Transatlantique. — « Sur l'un des deux bateaux suivants. »

Compagnie des Messageries maritimes. — « Sur le suivant pour le service des Indes et sur un des deux suivants pour le service de la Mer Noire ».

2^o *Exonération des vices d'arrimage.*

Les Compagnies peuvent négliger l'arrimage et même ne pas s'en occuper :

Compagnie mixte. — « La Compagnie ne répond pas des barateries, vices d'arrimage, etc. . . »

Compagnie Fraissinet. — « Le chargeur déclare dispenser le capi-

(1) Les *Messageries maritimes* ne s'exonèrent pas des fautes des préposés à terre.

tain et la Compagnie de faire procéder à aucune constatation d'arrimage. »

Messageries maritimes. — « Dans les autres ports de transbordement ou de reste autre que celui de Marseille, le capitaine est dispensé de faire procéder à aucune constatation d'arrimage. »

Compagnie Générale Transatlantique. — Même texte.

3° Faculté de garder les marchandises à bord pendant un ou plusieurs voyages, suivant les besoins du service de la Compagnie, même pour une cause quelconque, et ce aux risques de la marchandise.

Les connaissements déclarent que les capitaines *pourront conserver* à bord les marchandises pendant plusieurs voyages successifs, sans avoir égard à l'urgence de leur remise à destination.

Compagnie mixte. — « Lorsque, par suite des nécessités du service, des exigences des itinéraires de la Compagnie ou toute autre cause, la marchandise ne sera pas débarquée à son port de destination, le capitaine est autorisé à la garder à bord, pendant les voyages suivants ou à la débarquer dans un autre port, d'où elle sera rapportée ensuite sans que l'on puisse prétendre à aucune indemnité pour le retard. Cette prolongation de voyage s'effectuera aux risques de la marchandise. »

Compagnie Fraissinet. — « Lorsque, par suite d'une cause quelconque, exigence du service ou toute autre cause, le débarquement de la marchandise n'aura pas été effectué au port de destination, le capitaine et la Compagnie sont autorisés à la déposer, si la chose est possible, au port le plus voisin de son itinéraire, d'où elle sera rapportée par un des paquebots de la Compagnie ou par tous autres, ou par chemin de fer, sans que l'on puisse prétendre à aucune indemnité pour le retard ; ou à ne la débarquer que dans le voyage de retour ou même la ramener au point de départ. Cette prolongation de voyage s'effectuera aux frais de la Compagnie, mais aux risques et périls de cette marchandise. »

Messageries maritimes. — « Lorsque, par suite de circonstance de force majeure, des nécessités du service postal ou des exigences des itinéraires de la Compagnie, la marchandise ne sera pas débarquée au port de destination, le capitaine est autorisé à la transporter à l'un des points suivants de son itinéraire, d'où elle sera rapportée

ensuite sans que l'on puisse prétendre à aucune indemnité pour le retard qui en résultera. Cette prolongation de voyage s'effectuera aux risques de la marchandise. »

*4^e Faculté de débarquer les marchandises ailleurs
qu'à leur destination.*

Les Compagnies se réservent de débarquer les marchandises où bon leur semble, de les laisser stationner un temps très long sur un point autre que leur destination et de ne les transporter à cette destination qu'à leur convenance, sans indemnité pour un retard ne dépassant pas 3 ou 4 mois et sans responsabilité à l'égard des avaries :

Compagnie mixte. — « Lorsque, par suite des nécessités du service, des exigences des itinéraires de la Compagnie ou de toute autre cause, la marchandise ne sera pas débarquée à son point de destination, le capitaine est autorisé à la garder à bord pendant les voyages suivants ou à la débarquer dans un autre port d'où elle sera rapportée ensuite, sans que l'on puisse prétendre à aucune indemnité pour le retard ; cette prolongation de voyage s'effectuera aux risques de la marchandise, quels que soient la voie suivie et les moyens de transport. »

Messageries maritimes. — « Lorsque, par suite de circonstances de force majeure, de nécessités du service postal ou des exigences des itinéraires de la Compagnie, la marchandise ne sera pas débarquée au port de destination, le capitaine est autorisé à la transporter à l'un des points suivants de son itinéraire, d'où elle sera rapportée ensuite, sans que l'on puisse prétendre à aucune indemnité pour le retard qui en résulterait. Cette prolongation de voyage s'effectuera aux risques de la marchandise. »

Compagnie Générale Transatlantique. — Cette Compagnie ne prévoit que les cas de force majeure, mauvais temps ou blocus. Les chargeurs ne la critiquent donc pas sur ce point.

*5^e Faculté d'embarquer ou de transborder sur n'importe
quel navire sans avis au chargeur.*

Certaines clauses réservent aux Compagnies le droit de transporter sur des vapeurs de classes tout à fait in-

férieures ou même de transborder sur des voiliers, les marchandises pour lesquelles le chargeur a payé un fret élevé, dans la pensée que les marchandises seraient transportées par les vapeurs de première classe de la Compagnie qu'il a choisie :

Compagnie mixte. — « La Compagnie se réserve la faculté de faire embarquer ou transborder les marchandises avant ou après le départ sur tout autre paquebot que celui désigné ci-dessus et même sur les paquebots d'une Compagnie étrangère sans être tenue d'en prévenir les chargeurs..... »

Compagnie Fraissinet. — « Le capitaine et la Compagnie se réservent le faculté de charger et de transborder en tous ports et en tout temps, avant et après le départ, sur un autre navire de la Compagnie et même sur un navire étranger, les marchandises à eux remises..... »

Messageries maritimes. — « Le capitaine se réserve la faculté de charger ou de transborder en tout temps, même avant le départ, sur un autre navire de la Compagnie et même sur un navire étranger, les marchandises à lui remises. »

Compagnie Générale Transatlantique. — « La Compagnie se réserve la faculté de charger et transborder en tout temps, avant ou après le départ, sur un autre de ses paquebots que celui indiqué, et même sur un navire étranger, les marchandises à elle remises... »

6° *Liberté de charger sur le pont au grand cabotage sans le consentement du chargeur.*

Certaines Compagnies se réservent le droit de placer sur le pont, même sans en prévenir le chargeur, des marchandises quelconques, délicates ou non, pour lesquelles le chargeur a payé le prix du transport en cale. Dans ce cas le chargeur ne peut absolument pas assurer les risques spéciaux du transport sur le pont dont ne répondent pas les armateurs en raison des clauses de leur connaissance et que ne couvrent pas les assureurs, non avertis de ce risque spécial que ne connaît pas le chargeur :

Compagnie mixte. — « ... La Compagnie se réserve également

pour les voyages au cabotage la faculté de transporter les marchandises sur le pont sans avis préalable au chargeur..... »

Compagnie Fraissinet. — « Le capitaine est autorisé à charger ses marchandises sur le pont sans déclaration préalable au chargeur..... »

7° Dérogation à l'article 400 du Code de commerce et à la jurisprudence en matière d'avaries communes.

Contrairement à la loi, les Compagnies mettent à la charge des expéditeurs par l'avarie commune, les frais de remorquage et d'assistance lorsque le navire se trouve immobilisé par une avarie de machine ou un cas fortuit sans que le navire se trouve en péril imminent, de même pour les dépenses d'allègement et de renflouement :

Compagnie mixte. — « Par dérogation à l'article 400 du Code de commerce, dernier paragraphe, il est convenu que tous les dommages soufferts et dépenses faites volontairement dans l'intérêt commun du navire et du chargement à la suite de fortune de mer ou d'événement quelconque, fortuit ou fautif, seront classés en avaries communes. »

Compagnie Fraissinet. — « Par dérogation à l'article 400 du Code de commerce, et s'il y a lieu... sont considérés comme avaries communes et classées comme tels toutes dépenses, tous frais et tous sacrifices faits, exposés ou encourus par suite des mesures prises dans l'intérêt commun du navire et de la cargaison, même en dehors du cas de péril actuel ou imminent. »

8° Retard, délais pour la livraison des manquants. — Libre maximum fixé par les armateurs pour leur responsabilité en pareil cas.

Les Compagnies se donnent le droit, même pour des voyages de 24 ou 48 heures, de ne livrer la marchandise égarée que trois ou quatre mois plus tard. Et dans le cas où cette marchandise devient définitivement introuvable et où la perte ne peut être imputée à aucune des nombreuses fautes dont la Compagnie s'exonère, les Compa-

gnies fixent elles-mêmes arbitrairement le chiffre maximum de leur responsabilité, soit 2.500 francs par colis, graduellement réduit à 1.000 francs, puis à 100 francs :

Compagnie mixte. — « La Compagnie se réserve un délai de trois mois pour la recherche des colis manquants, sans indemnité. Le capitaine ou la Compagnie en cas de perte dont ils aient à répondre ne seront tenus de payer que..... etc. La responsabilité du capitaine et de la Compagnie ne dépassera jamais 100 francs par colis ou 1 franc par kilogramme... Il ne sera dû de dommages-intérêts que s'il est justifié d'un préjudice et seulement dans la limite du montant du fret. »

Compagnie Fraissinet. — « La Compagnie et le capitaine se réservent un délai de quatre mois, pour les recherches à faire pour les colis manquants, sans indemnités. En cas de pertes dont ils aient à répondre..... la responsabilité du capitaine et de la Compagnie ne dépassera jamais 100 francs par colis ou 1 franc par kilogramme... Pour qu'il y ait dommages-intérêts, il faut qu'il y ait dans tous les cas préjudice établi et ces dommages-intérêts ne peuvent en aucun cas dépasser le montant du fret. »

Messageries maritimes. — « Le capitaine ou la Compagnie, en cas de perte ou d'avarie dont ils aient à répondre, sont tenus....., leur responsabilité étant limitée à 1.000 francs au maximum pour tous colis dont la valeur n'aura pas été déclarée sur le connaissement... Il ne sera dû de dommages-intérêts que s'il est justifié d'un préjudice et seulement dans la limite du montant du fret. »

Compagnie Générale Transatlantique. — « En cas de perte ou d'avarie dont il ait à répondre, le capitaine ne sera tenu de rembourser que la valeur intrinsèque calculée au port de charge sans dommages-intérêts, et sans qu'en aucun cas ce remboursement puisse excéder 2.500 francs par colis pour tout colis perdu. Il ne sera dû de dommages-intérêts que s'il est justifié d'un préjudice. Le montant ne pourra dépasser le maximum fixé par le présent article. »

Telles sont les principales clauses d'exonération introduites par les Compagnies de navigation dans les connaissements ; on voit qu'elles limitent singulièrement la responsabilité du capitaine et de l'armateur. Pour être équitable, ajoutons — et nous reviendrons souvent sur cette

remarque — que, de l'aveu des chargeurs eux-mêmes, « bien des armateurs n'usent qu'avec circonspection de la faculté que leur laissent les clauses d'exonération (1) ». Cependant, nombreux sont les procès nécessités pour la réparation des dommages ressortant de ces clauses. Nous croyons qu'il ne sera pas inutile de rapporter ici une de ces affaires typiques, que nous empruntons à la note remise par le syndicat des exportateurs à la Commission interministérielle du connaissance :

« Le 27 décembre 1900, M. Piétri remet à M. Padovani, de Bastia, transitaire, divers colis avec mission de les lui expédier de cette ville à Versailles. M. Padovani emprunte nécessairement, puisqu'il est dans une île, le concours de la seule Compagnie desservant l'île, la Compagnie Fraissinet, et la marchandise part par le vapeur *Cettori*. La Compagnie Fraissinet ne retrouve un de ces colis que 20 mois après à Port-au-Prince, en Haïti, d'où elle le fait revenir pour le mettre à la disposition des intéressés, en avril 1902. Piétri assigne Padovani en dommages-intérêts devant le tribunal de commerce de Bastia et obtient 526 fr. 85 comme réparation du dommage subi et frais de l'instance. Padovani se retourne contre la Compagnie Fraissinet qui lui offre pour tout dédommagement, en raison des clauses de ses connaissements, 38 fr. 75, montant du fret perçu. Le tribunal de commerce de Marseille, par jugement du 30 décembre 1902, condamne la Compagnie Fraissinet à tenir compte à Padovani des 526 fr. 85 de dommages auxquels celui-ci a été condamné, dépens à la charge de la Compagnie. Appel étant fait de ce jugement, Padovani reste

(1) Alexandre Rolland, *loc. cit.*

finalement chargé des dommages-intérêts qu'il ne doit que comme responsable des fautes commerciales des préposés de la Compagnie Fraissinet, fautes commerciales à la responsabilité desquelles échappe le mandant immédiat de ces préposés. »

C. — *Nécessité d'une réforme pour les chargeurs.*

On comprend que des faits de ce genre aient ému les chargeurs, et qu'ils en aient conclu que la liberté contractuelle ne jouant aucun rôle dans leurs contrats avec les armateurs, la réforme de la législation des connaissements s'imposait. Cette idée s'est petit à petit propagée dans toutes les nations maritimes. En France notamment, elle a pris des proportions telles que certains armateurs ont fini par voir dans la pratique des clauses d'exonération, consacrée par la jurisprudence, une des grandes causes de la décadence de notre marine marchande : « Tout le mal provient de l'abus des clauses d'exonération, qui ont permis peu à peu aux transporteurs de se mettre au-dessus du droit commun. » D'où une lutte très vive, du plus haut intérêt, et qui forme un des chapitres importants du livre qu'on pourrait écrire sur les *Projets présentés pour le relèvement des industries maritimes en France*.

Avant d'aborder le récit de cette lutte, nous devons faire l'exposé de la question, au point de vue purement juridique : nous demanderons donc à la *doctrine*, d'abord si, oui ou non, par la pratique des clauses d'exonération, les armateurs se placent au-dessus du droit commun ; si, en d'autres termes, l'ordre public exige que le législateur intervienne et déclare illégales à l'avenir toutes les clauses de ce genre.

Au moyen de la jurisprudence nous verrons ensuite quelle attitude ont prise les tribunaux français dans ce grand débat entre l'armement et le chargement. Ce sera là l'objet du chapitre qui va suivre.

CHAPITRE III

LA DOCTRINE ET LA JURISPRUDENCE.

1° La doctrine.

A. — *Clauses dont la validité est incontestée.*

Ce sont, comme nous l'avons vu, celles qui limitent les dommages et intérêts, d'une part, et de l'autre celles qui modifient les règles concernant le fardeau de la preuve, en obligeant l'affréteur ou le destinataire à prouver le fait ou la faute qu'il allègue.

Il n'y a rien à dire sur les premières. Pour ce qui est des clauses relatives au fardeau de la preuve, elles ne sont pas moins incontestées : tout le monde accorde qu'il serait rigoureux de mettre la preuve à la charge du capitaine, qui ne peut matériellement pas procéder lui-même à une vérification sérieuse du poids, de la quantité ni de la qualité des marchandises, et qui, la plupart du temps, *pour éviter des retards*, est bien obligé de s'en rapporter aux énonciations du connaissement. Il est donc équitable qu'on reconnaisse au capitaine le droit de faire des réserves sur le connaissement, à l'aide des clauses *que dit être, sans approuver, poids inconnu, quantité inconnue*, etc. D'ailleurs ces clauses ne sont valables que s'il s'agit d'énonciations dont il était impossible de vérifier l'exactitude.

B. — *Clauses dont la nullité est incontestée.*

Tout le monde est également d'accord pour soutenir la nullité des clauses stipulant que, soit l'armateur, soit le capitaine, *ne sera pas responsable de ses propres fautes.*

On soutient généralement que ces clauses sont nulles parce qu'il serait contraire à l'ordre public qu'une personne pût se décharger par avance de la responsabilité des fautes qu'elle pourra commettre. Selon MM. Lyon-Caen et Renault (1) il faut au contraire admettre en principe, *sauf une restriction que commandent les principes généraux du droit*, la validité des clauses déchargeant l'armateur ou le capitaine de ses fautes personnelles ; il est en effet capital de distinguer ici entre les fautes *intentionnelles* et les fautes *non intentionnelles* : « Sans doute, disent MM. Lyon-Caen et Renault, on ne peut pas par avance se décharger, par une convention, de la responsabilité soit de son dol, c'est-à-dire de ses fautes intentionnelles, soit de ses fautes lourdes que, d'après une ancienne tradition, on assimile au dol. Une telle convention serait contraire à la bonne foi. Mais on ne voit pas pourquoi on ne stipulerait pas qu'on ne répondra pas de ses fautes non intentionnelles, dès que, par leur gravité, elles ne constituent pas des fautes lourdes. » N'en est-il pas ainsi en matière d'assurance ? « L'assurance contre l'incendie s'applique même aux sinistres résultant des fautes de l'assuré pourvu qu'elles ne soient ni intentionnelles ni lourdes. S'il n'en n'était pas ainsi, l'utilité des assurances contre l'incendie serait fort réduite, car la plupart des incendies proviennent de la faute des assurés. »

(1) *Traité de droit commercial*, t. V, ch. iv.

D'autre part, il n'y a pas, en matière maritime, dérogation aux principes ordinaires : les articles 351 et 352 du Code de commerce déclarent bien que les dommages provenant des faits et fautes de l'assuré ne sont pas à la charge des assureurs maritimes ; mais il ne faut pas attribuer à ces dispositions « un caractère impératif absolu », comme les anciens auteurs l'attribuaient à la disposition correspondante de l'ordonnance de 1681 (article 27, livre III, titre VI). Ces anciens auteurs citaient à ce propos des textes du droit romain prohibant seulement les conventions exclusives de la responsabilité du dol ; on ne saurait étendre ces principes aux fautes non intentionnelles.

MM. Lyon-Caen et Renault demandent donc pourquoi l'assuré ne pourra pas stipuler, dans un contrat d'affrètement, qu'il ne sera pas tenu envers l'affrèteur en raison de ses fautes, alors qu'un contrat d'assurance peut parfaitement stipuler que l'assureur répondra des dommages provenant des fautes de l'assuré !

D'ailleurs, la distinction du dol et des fautes lourdes d'une part et des fautes non intentionnelles d'autre part regarde les tribunaux ; la sévérité de ces derniers nous est une garantie que la doctrine admettant en principe la validité de ces clauses n'a pas les graves dangers qu'on lui attribue.

C. — *Clauses dont la validité est contestée.*

Les adversaires des clauses stipulant la non-responsabilité de l'armateur à raison des fautes du capitaine vont plus loin dans leur théorie. Les uns soutiennent la nullité de ces clauses *dans tous les cas* ; les autres, faisant une distinction entre les fautes *nauliques* et les fautes

commerciales, se bornent à condamner les clauses relatives à ces dernières.

Examinons successivement ces deux théories, fondées d'ailleurs sur le même principe, à savoir l'intérêt de l'ordre public.

1^o *Théorie de la nullité absolue des clauses.*

On convient que l'éloignement, la difficulté de surveillance et aussi les changements survenus dans la navigation rendent lourde la responsabilité de l'armateur, mais on objecte que le législateur a tenu compte de ces faits en admettant la faculté d'abandon du navire et du fret. Aller plus loin, délier l'armateur de sa responsabilité, c'est déroger aux lois qui intéressent l'ordre public ; les clauses d'exonération dont il s'agit rendent donc illégales, d'après l'article 6 du Code civil, toutes les conventions où on les insère. Que faut-il penser de cette thèse ?

MM. Lyon-Caen et Renault, reprenant l'argument tiré de ce qui se passe en matière d'assurance, soutiennent avec raison qu'il serait étrange « qu'on ne pût pas faire *directement* ce qu'on peut faire *indirectement*. » S'il était contraire à l'ordre public, disent-ils, qu'un armateur pût échapper à cette responsabilité, il devrait être défendu à un armateur de contracter une assurance de son navire par laquelle l'assureur prend à sa charge la responsabilité des fautes dont il s'agit. Or, le Code de commerce, dit formellement (art. 353) qu'en vertu d'une convention expresse l'assurance d'un navire peut comprendre la responsabilité des fautes du capitaine et des gens de l'équipage ; c'est l'assurance de la *baraterie* de patron (clause devenue de style). Si l'armateur peut ainsi, indirectement, au moyen de clause d'une police d'assu-

rance, échapper à la responsabilité des fautes du capitaine ou de l'équipage, pourquoi ne pourrait-il pas y échapper directement au moyen d'une clause du contrat d'affrètement insérée dans le connaissement ?

Les adversaires de la validité des clauses répondent que, dans le cas de l'assurance, la responsabilité de l'armateur vis-à-vis de l'affréteur demeure entière, tandis que, dans le cas de la clause d'exonération, cette responsabilité se trouve complètement anéantie.

« Mais, répliquent nos auteurs, qu'importe que l'armateur ne soit pas responsable envers l'affréteur ou qu'étant responsable envers lui, il ait contre son assureur un recours, grâce auquel l'indemnité qu'il a dû payer à l'affréteur lui est remboursée ? Le résultat est le même. »

On répond encore que l'assurance, au rebours de la clause d'exonération, ne décharge pas l'armateur *gratuitement*.

Mais cette objection n'est pas sérieuse ; « en réalité, par la clause litigieuse, l'affréteur se rend assureur de l'armateur pour les fautes du capitaine. Il n'est pas douteux que l'affréteur consent à payer un fret moins élevé que s'il avait la garantie de la responsabilité de l'armateur. La diminution du fret, qu'il est difficile d'évaluer, constitue une *prime implicite* » (1).

2^o *Théorie de la nullité partielle des clauses : distinction entre les fautes nautiques et les fautes commerciales.*

La nullité absolue des clauses étant insoutenable, on institue une distinction entre les fautes *nautiques* et les fautes *commerciales*. On admet l'exonération de la res-

(1) On sait que la *prime implicite* consiste en un sacrifice fait par un assuré au profit de l'assureur, consistant en autre chose qu'une somme d'argent déboursée par l'assuré.

ponsabilité encourue pour les fautes nautiques, résultant d'erreurs dans le commandement ou dans l'exécution du commandement. Pour ces fautes, il est en effet incontestable qu'il faut tenir compte, en toute équité, des dangers de la navigation, surtout à notre époque ; il y aurait injustice à enlever aux armateurs le droit de s'exonérer de fautes qui ne sont guère que des erreurs du jugement ou des fortunes de mer. Quant aux fautes commerciales, résultant de défaut de surveillance ou d'inexécution des obligations de droit commun qui incombent à tout dépositaire salarié, ce serait « offrir une prime à l'incurie », sinon « à la fraude », que de tolérer que l'armateur pût s'en exonérer, d'autant plus que l'armateur a déjà la faculté d'abandonner le navire et le fret.

« A l'abri d'un pacte semblable, écrivait en 1892 M. Desjardins, les armateurs, protégés eux-mêmes contre tous les risques par leur police d'assurance, n'ont plus à s'inquiéter des fautes lourdes que leurs préposés pourraient commettre, dussent-elles exposer la vie des matelots et des passagers. »

D'ailleurs, à l'appui de cette thèse, on présente une considération *de fait* et une considération *de droit* :

« Les fautes nautiques, dit-on d'abord, sont commises *en cours de voyage*, aux moments où le capitaine n'est et ne peut être surveillé ni par l'armateur ni par son fondé de pouvoir. Au contraire, la plupart des fautes commerciales sont commises au port de chargement ou de déchargement, en des endroits où la surveillance du capitaine est possible et souvent facile parce que l'armateur s'y trouve ou son représentant. La clause s'explique donc mieux pour les fautes nautiques. »

La considération de droit est la suivante :

« Avec la portée absolue donnée à la clause de non-responsabilité, il peut arriver que les marchandises ne soient pas délivrées et cependant le fret serait dû, alors que l'obligation de payer le fret demeure sans cause, puisqu'il n'y a pas délivrance de marchandises. »

MM. Lyon-Caen et Renault répondent, en ce qui concerne la première considération, qu'assurément la clause d'exonération pour les fautes commerciales a un caractère plus exorbitant que la clause pour les fautes nautiques, mais qu'une telle observation de pur fait ne peut servir de base à une solution juridique. Quant au second argument, voici comme nos auteurs en démontrent toute la faiblesse : « L'obligation de payer le fret, disent-ils, a sans doute, en principe, sa cause dans la délivrance des marchandises. Mais cela cesse d'être vrai quand l'affrètement s'est porté assureur du fret. C'est ce qui, en vertu d'un texte formel (art. 382 du Code de commerce) se présente quand il a été stipulé que le fret serait dû même en cas de perte des marchandises arrivée par cas fortuit. Pourquoi cela ne serait-il pas possible également dans le cas où la perte provient de la faute du capitaine ? Au reste, une faute nautique elle-même peut avoir pour conséquence la perte totale des marchandises et les partisans de la distinction que nous repoussons ne méconnaissent pas qu'en ce cas, à raison de la clause de non-responsabilité, le fret est dû. Ils se mettent ainsi en contradiction avec eux-mêmes ».

Enfin, est-ce que les chargeurs ne peuvent pas se soustraire au préjudice qui résulte pour eux des clauses litigieuses ? ils n'ont qu'à faire assurer leurs marchandises. D'ailleurs, les armateurs n'ont-ils pas proposé aux chargeurs de les couvrir eux-mêmes, moyennant un sur-

fret qui n'était que la prime fixée par les assureurs, suivant des polices spéciales, pour couvrir à leur tour tous les armateurs de toutes leurs responsabilités ? Grâce à cette *clause de garantie* (1), l'indemnité que les chargeurs reçoivent de leurs assureurs remplace celle qu'ils pourraient obtenir de l'armateur sans la clause de non-responsabilité.

En résumé, le débat relatif aux clauses d'exonération peut se ramener à cette question : la marchandise court des risques ; ces risques peuvent s'assurer ; *qui payera l'assurance* ? C'est là vraiment une affaire d'ordre particulier, où le législateur n'a rien à voir. Comme le déclara-

(1) Exemple de clause de garantie (Connaissance de la *Compagnie des Messageries maritimes*) :

Garantie offerte aux chargeurs.

ART. 17. — A la demande de M..... chargeur, les marchandises dénommées ci-contre, ayant une valeur fixée de gré à gré à..... sont garanties aux conditions de la police flottante souscrite par la Compagnie en France et dont il déclare avoir parfaite connaissance, contre les risques laissés à leur charge par l'article 15 ci-dessus et, d'une façon générale, contre tous risques résultant d'événements fortuits ou de force majeure, soit sur terre, soit sur mer, depuis leur prise en charge jusqu'à leur délivrance à la destination définitive.

Moyennant la taxe de garantie énoncée ci-contre, les conséquences de ces risques seront supportées, soit par les assureurs de la police flottante, soit par la Compagnie elle-même, aux conditions de cette police, de l'exécution de laquelle elle se porte solidairement garante.

En conséquence, sauf dans les cas exceptionnels visés dans cette police, les indemnités à payer en exécution de la présente clause de garantie seront liquidées et réglées directement par les soins des agents ou représentants de la Compagnie.

Les marchandises qui auront payé la taxe de garantie ci-dessus sur leur valeur réelle n'auront plus à acquitter les contributions d'avaries grosses.

rait en 1867 M. de Raynal, avocat général à la Cour de cassation, « pourquoi toujours vouloir que la loi soit plus sage que l'intérêt personnel ? Rien ne vaut l'intérêt privé pour résoudre les conventions entre particuliers, régler les conditions de fret, les conditions de contrat. Le législateur est incompétent pour cette tâche ; il ne doit accorder sa protection qu'à ceux qui l'invoquent contre la fraude, et la clause de non-responsabilité ne saurait être considérée comme une fraude au préjudice du chargeur ».

Il faut donc repousser la théorie de la non-validité des clauses d'exonération relatives aux fautes du capitaine ; toute réforme dans ce sens porterait *sans motif suffisant, atteinte au principe de la liberté des conventions*.

Est-ce à dire qu'il n'y ait rien de légitime dans les revendications des chargeurs, que tout soit faux dans leur argumentation, notamment cette idée que, *libres en théorie*, ils se trouvent très souvent *contraints* dans la pratique ? MM. Lyon-Caen et Renault conviennent que cette circonstance de fait rend parfois assez rigoureuses pour les affréteurs les clauses de non-responsabilité : « Il est fréquent que les affréteurs n'ont pas de choix ; car souvent il n'y a qu'un ou deux armateurs, une ou deux compagnies de transport dont les navires font un voyage, de telle sorte que les négociants doivent ou accepter leurs conditions ou renoncer à faire transporter des marchandises par mer (1). »

2° La jurisprudence.

Nous nous proposons maintenant de donner un

(1) MM. Lyon-Caen et Renault, *loc. cit.*

aperçu rapide de la jurisprudence en ce qui concerne les différentes clauses d'exonération rassemblées dans un certain nombre d'arrêts typiques qui serviront, pour ainsi dire, d'illustration à notre exposé doctrinaire. Les citations qui vont suivre ont été empruntées à la *Revue internationale de droit maritime* et aux si intéressants *Examens critiques* de M. Lyon-Caen, doyen de la Faculté de droit de Paris.

A. — *Clauses dont la validité est incontestée.*

On se rappelle que ces clauses sont de deux sortes : les unes limitent le montant des dommages-intérêts, les autres modifient les règles concernant le fardeau de la preuve. Tous les tribunaux admettent leur validité.

L'arrêt de la Cour de cassation du 2 avril 1890 est relatif à des clauses limitant les dommages-intérêts :

Cour de cassation, 2 avril 1890.

Compagnie Générale Transatlantique contre Chaigne.

Arrêt :

La Cour,

Où M. le conseiller MICHAUX-RETHAIRE, en son rapport ; M^{rs} CHAUFFARD et GAUTHIER, avocats des parties, en leurs observations, ainsi que M. CHARRINS, premier avocat général, en ses conclusions, après en avoir immédiatement délibéré :

Vu l'article 1134 du Code civil, portant que les *conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites* ; attendu que Chaigne ayant réclamé à la Compagnie Transatlantique le paiement d'une somme de 2.816 fr. 75 à titre de dommages-intérêts à raison de la perte de deux caisses enregistrées comme bagage à bord de ses navires pour la traversée de Gabès à La Goulette, cette Compagnie a opposé la clause imprimée sur le billet de passage délivré à Chaigne, et aux termes de laquelle il ne peut être alloué aux voyageurs de 4^e classe, en cas de perte de bagages, une somme supérieure à 250 francs quels que soient le nombre et le contenu de

leurs bagages ; que pour repousser cette prétention de la Compagnie, le jugement attaqué se fonde uniquement sur ce motif qu'une pareille clause aurait pour conséquence de dispenser le transporteur de veiller à la garde des objets qui lui sont confiés et de l'affranchir de sa responsabilité en cas de perte ou d'avaries de ces objets ; qu'elle serait dès lors contraire à l'ordre public et à l'essence du contrat ; mais que loin de supprimer la responsabilité du transporteur, *la convention intervenue entre les parties en reconnaît tout au contraire le principe, qu'elle a seulement pour effet d'en limiter l'étendue* en déterminant d'avance à forfait l'indemnité que, dans le cas de perte, il sera tenu de payer au voyageur ; d'où il suit, qu'en refusant d'appliquer la clause licite du décret de plan qui faisait la loi des parties, sans relever contre la Compagnie aucune circonstance constitutive de fraude ou de dol, le jugement attaqué a violé les dispositions de l'article 1134 sus-visé : Casse..., 2 avril 1890 (1).

Les deux arrêts suivants se rapportent à des clauses modifiant le fardeau de la preuve. Nous n'en donnerons qu'un résumé.

1^o Tribunal de commerce de Bordeaux.

Les clauses d'un connaissance : « poids et contenu inconnus » ou autres semblables ont pour but de rejeter sur le chargeur le fardeau de la preuve en ce qui concerne le poids, l'état et la qualité de la marchandise ; et leur portée est d'indiquer que les déclarations faites par le chargeur n'ont pas été vérifiées par le capitaine. Mais *elles ne sauraient exonérer ce dernier de l'obligation qu'il a de délivrer le nombre exact de colis qu'il a reçus à bord de son navire.*

Spécialement, en ce qui concerne des sacs de raisins secs, le capitaine n'est pas libéré parce qu'il a offert au réceptionnaire sur la quantité totale quelques toiles vides plus ou moins déchirées, la nature même de cette marchandise lui permettant de retrouver dans la cale pour le livrer tel quel au réceptionnaire, ce qui a pu s'échapper des sacs ; faute de ce faire, le capitaine doit payer la valeur intégrale du manquant.

Soula contre Wilham and Son.

Jugement du 9 novembre 1888.

(1) Rapprocher Cassation, 22 janvier 1884 et 12 juillet 1888.

2^e Cour d'appel de Bordeaux, 19 mai 1890.

*Compagnie des bateaux à vapeur à Hélice du Nord contre Frugis
et les sieurs Bourdon et Cie.*

1^o Si le capitaine ne peut pas, par une clause insérée dans le connaissance, s'affranchir de la responsabilité de ses propres fautes ou de celles des gens de l'équipage placés sous ses ordres, il peut valablement stipuler qu'il ne sera pas garant du poids des marchandises dont il prend l'obligation d'effectuer le transport.

2^o Est valable la cause : « sans approuver ou que dit être » comme n'étant pas contraire à l'ordre public, aux lois et aux bonnes mœurs, et comme répondant d'ailleurs à une véritable nécessité de commerce.

En présence de cette clause, le capitaine n'est pas responsable de la différence de poids entre celui porté au connaissance et celui de la marchandise à l'arrivée, à moins que le destinataire ne prouve que la marchandise avait réellement au départ le poids indiqué par l'expéditeur.

En tout cas, le capitaine n'est pas responsable du *déchet normal de route*. Il y a lieu également de tenir compte au capitaine du *déchet qui a pu résulter des opérations du chargement et du déchargement*.

B. — *Clauses dont la nullité est incontestée.*

La jurisprudence n'a jamais permis au capitaine ni à l'armateur de s'exonérer de leurs fautes personnelles. Citons, à titre d'exemple, l'arrêt de la Cour de cassation du 27 octobre 1890 :

Cour de cassation (Ch. civile), 27 octobre 1890.

Compagnie Générale Transatlantique contre Daudet.

La Cour,

Après en avoir immédiatement délibéré, conformément à la loi :

Donne défaut contre Daudet, et statuant sur le moyen unique du pourvoi ;

Vu les articles 1134 du Code civil et 101 du Code de commerce ; attendu qu'il résulte des constatations du jugement attaqué que, pour repousser la demande en dommages-intérêts formée par Daudet, en réparation d'une avarie subie par la marchandise à lui adressée, la Compagnie transatlantique excipait de deux clauses du

connaissance : *la première, en vertu de laquelle elle s'était expressément exonérée des avaries provenant de la pression du chargement, la seconde qui dispensait le capitaine de procéder à aucune constatation d'arrimage dans les ports de transbordement et de reste, autres que Marseille* ; que si, en principe, de telles clauses d'exonération n'ont pas pour effet d'affranchir le transporteur de toute responsabilité à raison des fautes commises par lui ou par ses agents, elles ont du moins pour résultat, contrairement aux règles du droit commun, d'en *mettre la preuve à la charge des expéditeurs ou des destinataires* ; que sans méconnaître ce principe, le jugement attaqué a néanmoins accueilli la demande de Daudet en paiement des avaries constatées ; que, pour statuer ainsi, il se borne à déclarer que lors du chargement, la futaille était en bon état, que la traversée avait été normale, enfin que le défaut de vérification de l'arrimage établissait suffisamment qu'il était défectueux, puisque le capitaine n'avait pas cru possible de faire constater le contraire, ajoutant qu'à défaut de preuve absolue démontrant la faute, le tribunal puisait sa conviction de cette faute dans l'ensemble des faits et circonstances de la cause : mais que le dit *jugement n'apporte à l'appui de sa décision l'affirmation d'aucun fait précis et déterminé constitutif d'une faute imputable à la Compagnie ou à ses agents et qui serait de nature à engager sa responsabilité* ; qu'il n'existe, en effet, aucune corrélation nécessaire entre les faits relevés et la conséquence qui en est déduite ; que dès lors, en statuant ainsi qu'il l'a fait, le jugement attaqué a faussement appliqué et par suite *violé les dispositions des lois visées par le pourvoi* :

Par ces motifs, casse...

C. — *Clauses dont la validité est contestée.*

La Cour de Bordeaux a longtemps résisté avant de se prononcer pour la validité des clauses excluant la responsabilité du propriétaire du navire à raison des fautes du capitaine

Résumé du 1^{er} arrêt :

Cour d'appel de Bordeaux, 5 février 1889.

Amanieux contre Compagnie Fraissinet.

1^o Le bon arrimage du navire est une des principales attribu-

tions du capitaine ; toute faute commise dans cette opération engage sa responsabilité et, par voie de conséquence, celle de l'armateur.

2° Sont nulles et de nul effet, comme contraires à l'ordre public, les clauses d'un connaissance qui affranchissent le capitaine de ses fautes personnelles et l'armateur des fautes du capitaine. Il n'y a pas à distinguer entre les fautes nautiques du capitaine et celles qu'il aurait commises comme préposé ou agent commercial de l'armement.

3° Le chargeur contre lequel a été stipulée la clause de non-responsabilité ne saurait être assimilé à un assureur des fautes du capitaine ; la juxtaposition d'un prétendu contrat d'assurance au contrat de transport ne peut avoir pour effet d'affranchir l'armateur de la responsabilité qui lui incombe en sa qualité de transporteur et qui est de l'essence du contrat de transport.

4° La clause de non-garantie ne saurait avoir pour effet absolu de dégager l'armateur des fautes du capitaine et de l'équipage. En admettant même que cette clause n'ait pour effet que de faire tomber la présomption de faute qui pèse sur le transporteur, le tribunal de commerce ne doit pas ordonner une expertise si les documents fournis aux débats suffisent pour démontrer la faute du transporteur et fournissent les éléments nécessaires pour évaluer le dommage causé (2° et 3° espèces).

5° La protestation exigée par les articles 435 et 436 du Code de commerce peut résulter de tout acte impliquant refus de la marchandise. Elle résulte notamment du fait par le chargeur d'avoir présenté requête au consul de France pour signaler les avaries et faire nommer un expert.

6° La signification de la protestation peut elle-même résulter de tout document qui en a informé le transporteur et notamment de l'avis transmis à l'armateur par le consul de France et de l'invitation d'assister à l'expertise ou même d'une simple lettre missive que ce transporteur reconnaît avoir reçue.

7° La signification de la protestation n'est utile que lorsqu'il y a nécessité d'en contater l'existence et de lui donner date certaine au cas où cet acte devrait être réléchi contre un tiers.

8° L'intimé est recevable à faire appel incident même après avoir demandé la confirmation du jugement.

Résumé du 2° arrêt :

Cour d'appel de Bordeaux, 12 mars 1890.

Roturier contre la Compagnie Bordelaise.

1° Lorsqu'un premier arrêt a établi la responsabilité respective

des coauteurs d'un abordage entre deux navires et a ordonné une expertise pour déterminer la qualité du dommage, les chargeurs de l'un de ces navires ont le droit d'intervenir dans une seconde instance introduite devant la Cour d'appel par le capitaine et l'armateur de ces navires, en vue de faire homologuer le rapport des experts et d'obtenir condamnation contre l'armateur de l'autre navire pour la somme mise à sa charge par l'expertise comme représentant sa part de responsabilité dans l'abordage.

Non seulement les chargeurs peuvent demander que la partie de cette somme qui représente le dommage à la cargaison leur soit directement attribuée, mais encore ils peuvent conclure à ce que *le capitaine et l'armateur qui ont introduit l'instance soient eux-mêmes condamnés à leur payer la part de dommage à la cargaison qui leur incombe d'après l'expertise* (art. 472, C. proc. civ.).

2° La protestation du capitaine, après l'abordage, a pour effet nécessaire de conserver toutes les actions sans qu'il y ait lieu de distinguer celles qui intéressent le chargeur et celles qui ne regardent que l'armateur.

En conséquence, après une protestation régulière du capitaine du navire abordé, suivie d'une action en justice dans les délais légaux contre l'armateur de l'autre navire, la réception par les chargeurs du navire abordé des marchandises sans protestation ou sans action en justice dans le délai d'un mois, ne leur fait encourir aucune déchéance de leur action contre le capitaine et l'armateur de ce navire.

3° *Est nulle comme contraire à l'ordre public la clause d'un connaissement par laquelle l'armateur s'exonère de toutes les fautes du capitaine* (1).

12 mars 1890.

La Cour de Bordeaux s'est ralliée, depuis son arrêt du 7 décembre 1892, à la doctrine de la validité. Tous les tribunaux admettent la validité des clauses. Un *arrêt de*

(1) Aux termes de l'article 466 du Code de procédure civile, aucune intervention ne sera reçue de la part de ceux qui auraient pu faire tierce opposition. Il semble difficile d'admettre que les chargeurs soient admis de former tierce opposition, car ils ont été valablement représentés dans la première instance par le capitaine ; c'est ce qui a été jugé en ce qui concerne le consignataire d'une marchandise : Rennes, 25 avril 1814.

la *Chambre des requêtes* du 23 février 1900, distinguant à ce propos entre la navigation fluviale et la navigation maritime, donne les raisons qui militent en faveur de la validité (1).

(1) La distinction entre la navigation fluviale ou intérieure et la navigation maritime présente un intérêt considérable à des points de vue multiples. Elle en présente notamment au point de vue de la fixation des limites de la mer en matière domaniale, de l'inscription, de la pêche maritime. Elle offre aussi cet intérêt général que le livre II du Code de commerce n'est fait que pour la navigation maritime ; les dispositions de ce livre sont étrangères à la navigation fluviale, en tant du moins que ces dispositions n'appliquent pas les règles du droit commun, mais y apportent les dérogations.

La *Chambre des requêtes* a fait une application intéressante de cette idée générale. Mais, en même temps, elle paraît admettre une doctrine très contestable en ce qui concerne les pouvoirs de la Cour suprême relativement aux questions concernant la qualification à donner à une navigation.

La Cour de cassation admet la validité de la clause déchargeant la responsabilité du propriétaire d'un navire à raison des fautes du capitaine et des gens de l'équipage. Mais elle considère qu'il y a une solution exceptionnelle se justifiant par des motifs spéciaux tirés de l'indépendance du capitaine et de l'éloignement du propriétaire du navire. D'après la Cour de cassation, en principe, une personne ne peut valablement convenir qu'elle ne répondra pas des fautes de ses préposés. Aussi la *Chambre des requêtes* reconnaît que le propriétaire d'un navire faisant la navigation fluviale, ne peut stipuler qu'il ne répondra pas des fautes du capitaine. La validité de la clause en matière de navigation maritime se rattache aux dispositions du livre II du Code de commerce, spécialement à l'article 353, et ce livre est étranger à la navigation fluviale.

Mais à quoi doit-on s'attacher pour distinguer les deux grandes espèces de navigation ? La règle à suivre à cet égard dépend de l'intérêt à l'occasion duquel on a à qualifier la navigation dont il s'agit (Lyon-Caen et Renault, *Traité de droit commercial*, V, n° 90). Quand on doit déterminer la nature de la navigation pour décider si les dispositions du livre II du Code de commerce sont ou non applicables, on reconnaît, en général, que la navigation maritime doit

D. — *A qui incombe la preuve ?*

Lorsqu'une clause de non-responsabilité du propriétaire à raison des fautes du capitaine se trouve dans un connaissance, le propriétaire actionné en responsabilité doit-il, pour faire écarter l'action exercée contre lui, prouver l'existence d'une faute des gens de l'équipage ? On admet que la clause reçoit son application, à moins que le demandeur n'établisse une faute, soit de l'armateur, soit de ses préposés autres que le capitaine ou les gens de l'équipage.

être considérée comme celle qui se fait sur la mer et même dans les fleuves jusqu'aux premiers ponts fixes.

Mais quelle est la nature de la question relative à la qualification de la navigation à laquelle se livre un navire ? Est-ce une question de droit ou une question de fait ?

C'est, selon nous, une question de droit dont la Cour de cassation peut avoir à connaître. Il n'est pas à supposer que le législateur ait consenti à laisser aux juges du fait l'examen souverain d'une pareille question dont la solution a une influence décisive sur l'étendue même d'application d'un livre entier du Code de commerce. Cependant la Chambre des requêtes semble voir là une question de fait, car elle se borne à constater les raisons que la Cour d'appel avait invoquées dans l'arrêt frappé de pourvoi pour décider qu'on se trouvait en présence d'une navigation fluviale.

Ces raisons étaient, du reste, bien insuffisantes ou inexactes. La Cour d'appel de Saïgon se fondait à la fois sur ce que la Compagnie avait pris elle-même le nom de *Messageries fluviales de Cochinchine* et sur ce que le navire dont il s'agissait se bornait à naviguer dans un fleuve. Le nom pris par une Compagnie ne peut servir à déterminer la nature de la navigation que font ces bâtiments. Autrement, une Compagnie déterminerait arbitrairement par le choix de son nom la nature de la navigation que font ses bâtiments. Puis, il n'est pas douteux que la navigation faite même sur des fleuves dans une partie de leur cours avoisinant la mer est une navigation maritime.

CH. LYON-CAEN.

Cour de cassation, Chambre civile, 2 janvier 1901.

Les marchandises dont le chargement est constaté par un connaissance sont légalement présumées avoir été perdues par la faute du capitaine, si elles ne sont pas représentées à l'arrivée ; par suite l'armateur qui a inséré dans le connaissance la clause qu'il ne répond pas des fautes du capitaine et de l'équipage, est, au cas de non-représentation des marchandises à l'arrivée, exonéré de toute responsabilité, sans avoir à prouver que la perte est due à une faute du capitaine ou de l'équipage.

Le chargeur, en présence d'une telle clause, ne peut engager la responsabilité de l'armateur que s'il prouve que la perte de ses marchandises provient d'un fait personnellement imputable à ce dernier.

Anglo-Aradian and Persian Cie contre Assouad frères.

1^{er} MOYEN. — Violation des articles 222, 281 et 283 du Code de commerce ; 1134, 1315 du Code civil, fausse application des articles 103 du Code de commerce, 1382 et suivants du Code civil, en ce que l'arrêt attaqué a mis à la charge d'un armateur, exonéré des fautes du capitaine, l'obligation de prouver que la marchandise manquant au débarquement avait été réellement chargée et avait disparu par la faute du capitaine, tandis que c'est au réclamateur qu'il incombait de détruire la présomption de chargement découlant du connaissance, et, par voie de conséquence, la présomption de faute de la part du capitaine, qui se trouvait dans l'impossibilité de livrer la marchandise.

La Cour,

Sur le premier moyen :

Vu les articles 1134 et 1315 du Code civil ;

Attendu qu'en réponse à l'action d'Assouad frères qui lui réclamaient une somme de 1.850 fr. 70 pour valeur de 7 balles de laine à leur adresse qui avaient manqué au débarquement du vapeur *Turkistau*, lors de son arrivée à Marseille le 26 octobre 1896, la Compagnie Anglo-Aradian excipait de l'article 2 du connaissance, aux termes duquel elle n'était responsable « d'aucun acte, erreur, négligence ou faute quelconque des pilotes, du capitaine, de l'équipage ou autres employés de l'armateur dans l'administration ou conduite du navire ou autrement » ;

Attendu que sans contester la validité de cette clause, l'arrêt attaqué s'est fondé pour prononcer contre la Compagnie Anglo-Aradian

la condamnation demandée par Assouad frères sur ce que cette Compagnie ne faisait pas la preuve que les marchandises dont le paiement lui était réclamé, eussent été remises au capitaine du *Turkistau* et que leur disparition provient de l'un des cas prévus par la dite clause ;

Mais attendu que, d'une part, le chargement à Bagdad avec transbordement de la marchandise à Bassorah sur le *Turkistau*, était attesté par le connaissement ; que d'autre part, le défaut de représentation des marchandises est légalement imputable à ceux qui en ont pris la charge, et, par suite, aux capitaines des navires qui en opèrent le transport ; que la Compagnie Anglo-Aradian qui avait stipulé qu'elle ne répondrait pas des fautes du capitaine et de l'équipage, n'avait donc dans l'espèce aucune preuve à faire ; qu'elle ne pouvait être rendue responsable que s'il avait été établi contre elle que la perte des balles de laine provenait d'un fait qui lui était personnellement imputable ;

Attendu dès lors qu'en statuant comme il l'a fait, l'arrêt attaqué a violé les articles ci-dessus visés.

Par ces motifs, et sans qu'il soit besoin de statuer sur le deuxième moyen ;

Casse...

2 janvier 1901 (1).

Résumé de l'arrêt :

Cour de cassation, 17 juillet 1900.

Compagnie Générale Transatlantique contre Boulestin et Cie.

L'armateur, en cas de manquant à la livraison pour invoquer à son profit la clause d'exonération des barateries, vice d'arrimage, fautes ou négligences quelconques des capitaines, pilotes, hommes d'équipage ou de toutes autres personnes placées sous les ordres du capitaine ou embarquées à bord du navire, n'est pas obligé de démontrer l'existence d'une faute précise et déterminée du capitaine ou de l'équipage.

Aux termes des articles 222 et 230 du Code de commerce, en effet, le capitaine est responsable des marchandises dont il prend charge, et cette responsabilité ne cesse que devant la preuve d'un cas de force majeure.

(1) Cet arrêt casse l'arrêt de la Cour d'Aix du 3 mars 1828 qui confirmait le jugement du tribunal de commerce de Marseille du 7 juillet 1897.

A défaut de cette justification, le capitaine est donc présumé en faute ; par suite, l'armateur n'a pas à faire une preuve qui résulte de la loi elle-même (1).

(1) La Chambre civile a résolu, dans cet arrêt, une importante question de preuve qui se rattache à la clause de non-responsabilité du propriétaire du navire à raison des fautes du capitaine et des gens de l'équipage.

En fait, dans un connaissement délivré par la Compagnie Transatlantique, se trouvait une clause selon laquelle elle ne répondait pas des barateries, vice d'arrimage, fautes ou négligences quelconques du capitaine, du pilote, des hommes d'équipage et de toutes autres personnes placées sous les ordres du capitaine ou embarquées à bord.

Une action en dommages-intérêts avait été intentée contre la Compagnie Transatlantique à raison de ce qu'un fût de cognac chargé sur le navire, avait été débarqué complètement vide. La Compagnie se défendait en invoquant la clause de non-responsabilité. Le tribunal de commerce de la Seine avait écarté ce moyen de défense et condamné la Compagnie, en se fondant sur ce que la Compagnie ne faisait pas la preuve qui lui incombait, de la faute du capitaine ou des gens de l'équipage. Sur le pourvoi formé par la Compagnie Transatlantique, la Chambre civile a cassé ce jugement. Le motif sur lequel est fondé l'arrêt de cassation est ainsi conçu : « Attendu qu'aux termes de l'article 222 du Code de commerce, le capitaine est responsable des marchandises dont il prend charge, et que, d'après l'article 230 du même Code, sa responsabilité ne cesse que par la preuve de la force majeure ; qu'à défaut de cette preuve, la perte ou les avaries lui sont, en conséquence, imputables, et, qu'ainsi, il est présumé en faute quand il ne représente pas les marchandises à l'arrivée du navire ; que la Compagnie Transatlantique n'avait donc pas, dans l'espèce, à faire une preuve qui résultait de la loi elle-même, et que, dès lors, en prononçant contre elle la condamnation réclamée... sans relever aucune faute à sa charge, le jugement attaqué a violé les articles susvisés (art. 1134 et 1131, C. civ.). » Cette solution est fort précieuse, et nous avons cru nous-même devoir l'approuver (Lyon-Caen et Renault, *Traité de droit commercial*, 3^e éd., t. V, n° 544 bis). Cependant, des doutes très graves peuvent être soulevés sur son exactitude. L'idée d'une présomption de faute du capitaine est contestable. Si le capitaine a à démontrer un cas fortuit ou de force majeure pour échapper à la responsabilité quand il ne délivre pas les marchandises au port de destination, c'est que, tenu d'une obligation qu'il n'exécute pas, c'est à lui à établir le fait à raison duquel il se trouve libéré (art. 1147, 1302, 1315, C. civ.). La perte pouvait provenir, du reste, non seulement de la faute du

« La Chambre civile, dit M. Lyon-Caen, persiste dans une jurisprudence inaugurée par un arrêt du 18 juillet 1900 sur une question de preuve se rattachant à la clause de non-responsabilité du propriétaire du navire à raison des fautes du capitaine. Cette clause laisse, on le sait, intacte la responsabilité du propriétaire du navire, à raison soit de fautes de ses agents autres que le capitaine et les gens de l'équipage. Aussi, en cas de perte ou d'avarie des marchandises, est-il très important de savoir si la cause en est dans une faute, soit du capitaine, soit dans celle du propriétaire du navire ou d'un de ses agents.

« Le propriétaire des marchandises qui, à la suite de la perte ou des avaries de celle-ci, agit en indemnité contre le propriétaire du navire, doit-il prouver qu'il y a eu faute de celui-ci ou de ses agents afin d'écarter l'application de la clause de non-responsabilité, ou est-ce, au contraire, au propriétaire du navire qui se prévaut de cette clause, à prouver qu'il y a eu une faute du capitaine ?

« Le tribunal de commerce du Havre avait reconnu que la charge de la preuve devait incomber au propriétaire du navire. La Chambre civile a cassé ce jugement, en décidant que la preuve devait, au contraire, être faite par le propriétaire des marchandises. Elle se fonde sur un motif reproduit presque textuellement de l'arrêt du 18 juillet 1900 : « aux termes de l'article 222 du Code de commerce, le capitaine est responsable des marchandises dont il prend charge et en conséquence, il est, jusqu'à preuve

capitaine ou d'un cas fortuit ou de force majeure, mais aussi de la faute de la Compagnie. Dans ce dernier cas, la clause de non-responsabilité eût été non applicable. On ne voit pas pourquoi on présumerait plutôt la faute du capitaine que celle de la Compagnie qui avait joué le rôle d'armateur. La Chambre civile ne crée-t-elle pas ici une présomption légale en dehors des cas où la loi en admet ?

contraire, présumé légalement en faute quand il ne les représente pas à l'arrivée du navire. »

« Nous avons précédemment critiqué cette solution à propos de l'arrêt du 18 juillet 1900 (*Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1900, p. 460) et nous persévérons à la trouver peu conforme aux principes. *Le propriétaire d'un navire est, en principe, responsable des fautes du capitaine* (art. 216, 1^{er} alin., C. com.). Quand il allègue qu'il n'y a pas lieu à sa responsabilité, en se prévalant de la clause qui exclut celle-ci à raison des fautes du capitaine, c'est à ce propriétaire à prouver qu'on se trouve bien dans un cas où existe la condition nécessaire pour que sa responsabilité soit exclue. Cette condition consiste en ce que la perte ou les avaries ont pour cause la faute du capitaine, à l'exclusion de celle du propriétaire du navire ou de ses agents autres que les gens de l'équipage.

« La Chambre civile invoque les dispositions légales desquelles il résulte que le capitaine est responsable sauf à prouver le cas fortuit ou de force majeure. Cela impliquerait qu'il y a une présomption légale de faute à la charge du capitaine.

« Il y a là, contrairement aux principes généraux du droit, création d'une présomption légale en dehors de tout texte légal.

« Il est inexact de dire qu'il existe une présomption légale de faute à la charge du capitaine. Si, quand il est actionné par un affrèteur ou un destinataire à raison de la perte ou des avaries des marchandises, il doit, pour échapper à toute condamnation, prouver le cas fortuit ou de force majeure qu'il allègue, c'est que le capitaine est obligé de délivrer les marchandises en bon état au port

de destination et que toute personne tenue d'une obligation doit, quand elle ne l'exécute pas, indemniser son créancier du préjudice souffert, à moins qu'elle ne prouve le cas fortuit ou de force majeure. La règle générale est posée à cet égard par l'article 1147 du Code civil. Qui oserait dire que tout débiteur est présumé en faute quand il n'exécute pas son obligation ? La Chambre civile paraît pourtant admettre cette singulière présomption par ce qu'elle dit du capitaine. Du reste, admît-on avec la Chambre civile que les articles 222 et 230 du Code de commerce consacrent une présomption de faute pour le capitaine que la doctrine consacrée n'en serait pas, par cela même, justifiée. Non seulement on ne doit pas admettre de présomption légale en l'absence d'un texte qui la consacre, mais encore une présomption légale n'est applicable que dans les cas pour lesquels elle est faite, pour résoudre la question à laquelle le législateur a entendu donner une solution en admettant une présomption. Les articles 212 et 230 du Code de commerce considérés comme consacrant une présomption légale, sont destinés à résoudre la question de savoir à qui incombe la charge de la preuve quand un capitaine est actionné à raison de la perte ou des avaries des marchandises et qu'il s'agit de décider s'il doit être reconnu responsable. Ces dispositions du Code de commerce ne visent nullement le cas où il y a une clause de non-responsabilité du propriétaire du navire à raison des fautes du capitaine, et où il s'agit de savoir si la clause est ou non applicable. *Jamais les rédacteurs du Code de commerce n'ont pensé à cette dernière question. Il leur aurait fallu, pour y songer, qu'ils eussent le don de la divination ; car, au début du XIX^e siècle, les clauses de non-responsabilité dont il s'agit n'étaient pas connues.*

« La solution de la Chambre civile est particulièrement fâcheuse au point de vue pratique : elle attache aux clauses de non-responsabilité des effets qui augmentent le nombre des cas où elles s'appliquent au préjudice des propriétaires de marchandises. *Ces clauses, dont la validité est avec raison admise par la Cour suprême dans l'état actuel de notre législation, ont un certain caractère exorbitant qui provoque les réclamations des chargeurs.* Une jurisprudence comme celle que nous critiquons exagère la portée de ces clauses. Elle peut contribuer à faire disparaître complètement la responsabilité des propriétaires de navire à raison des fautes du capitaine. » (1)

E. — *Distinction entre les fautes nautiques et les fautes commerciales.*

Cette distinction a été quelquefois admise :

Tribunal de commerce du Havre, 12 mars 1888.

1^o Malgré la clause de connaissance portant « liberté de débarquer, rembarquer ou transborder ou expédier des marchandises figurant au présent par tout autre moyen de transport, bâtiment ou bâtiments », le transporteur ne peut valablement offrir en livraison les colis manquants venus ultérieurement par un autre navire, *s'il est établi que c'est par une négligence du capitaine que la marchandise n'a pas été chargée.*

Cette clause ne peut avoir effet qu'au cas de circonstances imprévues ayant forcé le capitaine en cours de voyage de décharger la marchandise sans pouvoir la recharger, *mais elle ne peut lui conférer le droit de décharger et transborder suivant son bon plaisir.*

2^o La clause exonérant le navire de la baraterie de patron n'a d'effet que pour *les fautes nautiques du capitaine, l'ordre public ne permettant pas à l'armement de stipuler valablement l'exonération des fautes du capitaine agent commercial.*

3^o Le déchet normal de route accordé au capitaine doit se répartir sur la partie entière portée au connaissance et non sur la fraction présentée en état d'avaries.

(1) Examens critiques de M. Lyon-Caen.

4° Quand le connaissement constate que la marchandise a été chargée en bon état et conditionnellement, le capitaine est responsable des avaries à moins qu'il ne prouve la force majeure ou le vice propre.

5° Le consignataire d'un navire doit, au débarquement, allouer la marchandise par quantité afférente à chaque connaissement, sinon il est responsable du déficit subi par ce dernier réclamateur.

6° Le réclamateur d'une marchandise avariée chargée de la réaliser au mieux en cours de procès, peut valablement se l'appliquer à lui-même si le prix représente la valeur de la marchandise et s'il a du reste informé le consignataire du navire qui n'a pas protesté.

Lermine contre Nicole.

12 mars 1888.

Cour d'appel de Rouen, 31 janvier 1887.

Si le connaissement délivré par le capitaine porte que l'armateur n'est nullement garant des fautes et des actes quelconques commis par le capitaine ou l'équipage, l'armateur n'en doit pas moins, pour se soustraire à toutes responsabilités en cas d'avarie, établir qu'aucune faute personnelle ne lui est imputable. Spécialement l'armateur doit être déclaré responsable d'une avarie due à un vice d'arrimage lorsqu'il n'avait pas pris, avant le départ du navire, toutes les précautions nécessaires pour mener à bonne fin le transport des marchandises et lorsqu'il a profité de l'acte dommageable reproché au capitaine. D'ailleurs la clause d'exonération précitée ne s'applique qu'aux faits de baraterie commis par le capitaine dans le cours de la navigation ; elle ne saurait être étendue à une faute d'arrimage commise par le capitaine lors du chargement du navire.

Compagnie Havraise Péninsulaire contre Fay.

Arrêt :

Adoptant les motifs qui ont déterminé les premiers juges, et sur les conclusions prises par l'appelant devant la Cour :

Attendu en outre que, fallut-il aller jusqu'à dire, ainsi que le prétend l'appelant, d'une part, que l'arrimage concerne uniquement le capitaine et d'autre part que les installations à établir sur le *Chelona* en vue de plein chargement en vin de ce navire devraient être considérées en tant que provision comme des actes d'arrimage engageant exclusivement la responsabilité du capitaine, *il ne s'en suivrait pas que Hay dut être déchargé des condamnations prononcées contre lui ;*

Attendu en effet, qu'à quelque point de vue qu'on se place, *la clause d'exonération invoquée comme résultant des connaissements est inapplicable dans l'espèce* ; qu'à n'en pas douter, ces faits de baraterie exceptés par la stipulation inscrite aux connaissements se réfèrent seulement aux actes *intentionnels et volontaires* du capitaine, et que loin d'exclure de la responsabilité de ce dernier tous les accidents, pertes et dommages provenant de sa négligence, de ses fautes ou des actes quelconques par lui commis, *la clause d'exonération prend soin de limiter les actes où cesse la responsabilité du capitaine, à ceux où il ne s'agit que des actes accomplis par ce dernier « en naviguant le navire », c'est-à-dire dans le cours de la navigation.*

Que dans ces circonstances l'appelant n'alléguant pas et ne pouvant d'ailleurs établir que la faute que le capitaine aurait commise lors du chargement du navire a eu pour résultat *d'influer sur la bonne navigation et d'occasionner ainsi le préjudice constaté, cette faute ne doit pas être considérée comme rentrant dans la catégorie de celles dont le capitaine se trouve exonéré par la clause des connaissements dont il s'agit.*

Que ce n'est pas tourner la loi ni recourir à un subterfuge inadmissible, ainsi que le prétend l'appelant, mais interpréter cette clause comme elle doit l'être en le limitant aux cas qu'elle a seulement prévus, que de *décider que la faute d'arrimage reprochée au capitaine n'est pas dans le sens visé aux connaissements : une faute nautique* (31 janvier 1887) (1).

Les arrêts suivants de la Cour de cassation rejettent au contraire la distinction proposée entre les fautes nautiques et les fautes commerciales :

Cour de cassation, Chambre civile, 31 juillet 1888.

Résumé :

1^o La clause du connaissement stipulant que l'armateur ne répond pas de la baraterie et des fautes du capitaine, doit s'entendre non seulement des fautes nautiques de ce dernier, mais encore des *fautes et négligences quelconques qu'il peut commettre, notamment comme agent commercial. Car les fonctions du capitaine constituent un ensemble qu'il n'est pas permis de diviser.*

(1) Cet arrêt confirme un jugement rendu par le Tribunal de commerce de Rouen, 13 août 1886.

2° Une obligation ne peut être déclarée nulle comme étant sans cause ou annulée pour erreur sur la substance de la chose, uniquement parce que l'obligation corrélatrice n'a pas été accomplie, ou ne l'a été qu'imparfaitement.

Spécialement, lorsque le capitaine ne représente pas au porteur du connaissance des objets portant les marques et numéros inscrits en marge de ce connaissance, ou lorsqu'il ne l'a fait que pour une partie des objets, on ne saurait en conclure que l'obligation du chargeur de payer le fret ait été contractée sans cause ou par suite d'erreur, sur la substance de la chose.

Busch et Cie contre Wats, Ward et Cie.

La Cour,

Sur le premier moyen de cassation : Attendu qu'il est reconnu par l'arrêt et d'ailleurs non contesté, qu'une clause du connaissance, de l'espèce, stipulait l'irresponsabilité de l'armement, soit pour inexactitude, oblitération ou absence de marque sur les marchandises transportées par le « Cameden », soit d'une manière plus spéciale par la baraterie de patrons et les pertes ou avaries résultant de la négligence, faute ou erreur de jugement des capitaine, matelots ou autres gens de l'équipage, que sans méconnaître d'une manière absolue toute la validité de cette clause, le pourvoi prétend en restreindre les effets à ce qu'il appelle les fautes nautiques du capitaine, par opposition à celles que ce dernier aurait commises comme agent et préposé commercial de l'armement ; que rien dans la loi n'autorise cette distinction que le Code de commerce qui, à raison de l'autorité particulière dont jouit personnellement le capitaine d'un navire, lui impose une responsabilité directe et principale, la lui impose aussi bien en ce qui concerne les soins à donner aux marchandises dont il se charge (art. 222 et 229), qu'en ce qui regarde la conduite du navire ou autre bâtiment (art. 221) ; que d'un autre côté c'est en termes généraux et sans faire aucune distinction entre les diverses espèces de fautes que l'article 353 du même Code autorise de la part de quiconque s'y croit autorisé, les contrats tendant à se faire assurer contre toutes prévarications et fautes du capitaine et de l'équipage, connues sous le nom de baraterie de patron ; que les raisons qui ont fait admettre la validité des clauses semblables ou analogues à celle ci-dessus rappelée, embrassent donc toutes les fautes que peut commettre le capitaine, dont les fonctions, déterminées par la loi elle-même, constituent un ensemble qu'il n'est pas permis de diviser ; qu'en décidant ainsi et en déchargeant, par suite, le défendeur au

pourvoi de la responsabilité de la faute par laquelle le capitaine du *Cameden* s'est mis dans l'impossibilité de livrer aux demandeurs en cassation une certaine quantité de marchandises portant les marque et numéros indiqués au connaissement dans l'espèce, l'arrêt attaqué s'est conformé à la loi...

Par ces motifs, rejette...

31 juillet 1888 (1).

Cour de cassation, 20 juillet 1891.

1^o Est valable et doit produire tous ses effets la clause d'un connaissement portant exonération pour l'armateur des fautes du capitaine et de l'équipage sans qu'il y ait à distinguer entre les fautes commises dans la direction nautique et celles commises dans l'exploitation commerciale du navire.

2^o Le contrat d'assurances dans lequel intervient l'armateur comme agent des assureurs ne peut avoir pour effet d'effacer une clause quelconque de connaissement sur lequel il ne peut en aucune façon réagir.

Fraissinet et C^o contre Armanieu et Naville.

Arrêt.

La Cour,

Après en avoir immédiatement délibéré, donne défaut contre la Compagnie des Chemins de fer du Midi en statuant sur le pourvoi ;
Sur le moyen unique, pris en ses deux branches :

Vu l'article 1134 du Code civil ;

Attendu qu'il est constaté en fait par l'arrêt attaqué que l'article 21 du connaissement du navire *Eugène* de la Compagnie Fraissinet, à bord duquel avaient été chargés des fûts d'eau-de-vie appartenant à Armanieu et Naville, portait expressément que l'armateur ne répondait pas des négligences ou fautes quelconques du capitaine, du pilote, des marins et autres personnes embarquées à bord du navire, à quelque titre que ce soit ; qu'une telle clause est licite, qu'elle n'est interdite par aucune disposition de loi, qu'elle n'est contraire ni à l'ordre public ni aux données, mais que dès lors elle fait la loi des parties et doit être exécutée ;

Par ces motifs, casse.

20 juillet 1891.

(1) Cet arrêt rejette le pourvoi formé par MM. Busch et Cie, négociants au Havre, contre un arrêt rendu le 15 mars 1886 par la Cour d'appel de Rouen, au profit de MM. Wats, Ward et Cie, armateurs à Londres.

L'arrêt de la Cour de cassation casse un arrêt de la Cour de Bordeaux du 6 février 1889. On voit que la Cour de cassation maintient sa jurisprudence en ce qui concerne la validité des clauses d'exonération et qu'elle n'admet pas de distinction entre les fautes nautiques et les fautes commerciales du capitaine (Rapp. Cass., 31 juillet 1888).

F. — *Difficultés concernant la portée exacte de la clause de non-responsabilité des fautes du capitaine.*

La validité de la clause de non-responsabilité du propriétaire du navire à raison des fautes du capitaine et des gens du capitaine n'est plus contestée dans la jurisprudence. Mais bien des difficultés concernant la portée exacte de cette clause sont encore fréquemment soulevées. C'est une difficulté de cette nature qu'a tranchée la Chambre civile dans son arrêt de cassation du 25 octobre 1899.

Les connaissements portaient que « la Compagnie ne répondait pas des barateries, nées d'arrimage, fautes ou négligences quelconques du capitaine, du pilote, des hommes de l'équipage ou de toutes autres personnes placées sous les ordres du capitaine ou « embarquées à bord du navire, à quelque titre que ce soit ». Les marchandises chargées étaient des éponges formant un certain nombre de balles ; celles-ci portaient des traces de soustraction et un certain nombre de kilogrammes d'éponges manquaient. La Compagnie transatlantique, actionnée en responsabilité, invoquait, pour échapper à toute condamnation, la clause du connaissement qui vient d'être reproduite. Mais le tribunal de commerce de la Seine, par un jugement du 28 avril 1897, a condamné la Compagnie en déclarant que la clause de non-responsa-

profité à celui ci. Il y aurait alors une véritable iniquité bilité ne saurait être étendue à des soustractions, parce que la Compagnie, « responsable des marchandises qui lui sont confiées, doit les garantir de toute soustraction pendant le temps qu'elles se trouvent aux mains de son personnel ». Mais, sur le pourvoi formé contre ce jugement, la Chambre civile l'a cassé, en décidant qu'il avait violé l'article 1134 du Code civil, en refusant d'appliquer la clause de non-responsabilité, « sous prétexte qu'elle ne saurait être étendue à des soustractions commises à bord ».

Cette doctrine est seule exacte. Il n'y a pas de bonne raison pour écarter l'application d'une clause de non-responsabilité conçue en termes généraux, en cas de vol des marchandises. Le système opposé ne se comprendrait que si la validité de la clause de non-responsabilité n'était admise que pour les fautes nautiques. *Mais la distinction entre les fautes nautiques et les fautes commises par le capitaine comme agent commercial ne peut être admise en l'absence de tout texte qui la consacre* (1).

La jurisprudence qui reconnaît la validité des clauses de non-responsabilité de l'armateur à raison des fautes du capitaine, donne à cette clause une portée étendue, c'est ainsi qu'elle admet que les avaries de marchandises doivent, jusqu'à preuve du contraire, être présumées provenir des fautes du capitaine (2), mais l'équité impose à l'application de ces clauses une limite que le tribunal de commerce de Marseille fixe dans deux jugements récents.

Il est possible que la faute du capitaine, à raison de laquelle la responsabilité de l'armateur est invoquée, ait à déclarer l'armateur non responsable. Aussi, dans des

(1) Cass. 31 juillet 1888, S. 1888.1.465 ; J. Pal., 1888.1.1148.

(2) *Revue critique*, 1903, p. 516.

cas de ce genre, le tribunal de commerce de Marseille écarte la clause de non-responsabilité.

Il l'a fait dans deux espèces qui méritent d'être indiquées.

a) Dans une première espèce, le capitaine d'un navire à vapeur qui devait faire escale à Jaffa, avait supprimé cette escale, afin d'échapper aux formalités, aux frais et aux lenteurs qu'y aurait occasionnée la quarantaine établie à raison de la fièvre jaune et les marchandises transbordées sur un petit voilier pour aller de Beyrouth à Jaffa avaient péri dans ce trajet. L'armateur a été déclaré responsable malgré la clause de non-responsabilité des fautes du capitaine. Les marchandises avaient péri par suite d'une mesure prise dans l'intérêt de l'armateur, c'est-à-dire pour lui procurer un profit ou plus exactement pour lui éviter une perte.

b) Dans une seconde espèce, les marchandises qui avaient péri avaient été chargées sur le pont du navire par le capitaine sans autorisation de l'affrètement, et pourtant, le fret perçu était celui des marchandises chargées sous couverte (1).

Ainsi se trouve exposée la partie théorique et juridique de la question. Nous avons voulu la traiter avec quelque détail afin de dégager le mieux possible le problème si complexe de la responsabilité.

Il était utile de le bien connaître avant d'entreprendre l'historique de la campagne récente menée contre les clauses d'exonérations dans les connaissements français.

(1) Le tribunal de commerce de Dunkerque a appliqué à un autre cas le même principe à propos de la *négligence clause*, qui correspond, dans les connaissements anglais, à la clause de non-responsabilité des connaissements français.

CHAPITRE IV

DÉBUTS DE LA CAMPAGNE CONTRE LES CLAUSES D'EXONÉRATION (1886-1900).

A. — Débuts de la campagne à l'étranger.

Dès 1886 la question de savoir si les clauses d'exonération dans les connaissements étaient valables se posa devant l'esprit des chargeurs. Pendant tout le cours du xix^e siècle, ceux-ci, nous l'avons déjà indiqué, et c'est une considération qu'il est essentiel de ne pas perdre de vue, avaient réussi à faire tomber les prix de transport maritime à un niveau de plus en plus bas. Les chargeurs ne pouvaient plus faire porter leurs réclamations sur le *taux* du fret, devenu, comme on l'a dit, « incompressible », il leur restait à réclamer sur les *conditions* du fret.

1^o *Allemagne.*

En 1886, les chambres de commerce et les armateurs de Brême et de Hambourg adoptaient une formule de connaissement basée sur la distinction entre les fautes nautiques et les fautes commerciales du capitaine. Voici le texte de quelques-unes de ces règles appelées communément du nom de « connaissement hauséatique ».

ART. 1^{er}. — Les armateurs sont responsables de ce que le navire soit proprement équipé, armé, approvisionné et ait un équipage suffisant, et soit sous tous les rapports

en état de prendre la mer et capable d'accomplir le voyage auquel il est destiné ; ils sont aussi responsables des fautes et négligences de leurs employés dans toutes les matières relatives au bon arrimage, à la garde, au soin et à la livraison des marchandises. Toutes les clauses et conditions ayant l'effet contraire seront nulles, vaines, et de nul effet devant la loi.

ART. 2. — Les armateurs ne répondent pas des périls de la mer, incendie, ennemis, pirates, voleurs armés, baraterie (non compris le vol ordinaire), arrêt et restriction de princes, gouvernement de nations et ne répondent pas pour avaries et pertes par collisions, échouement et tous les autres accidents de navigation, quand bien même le dommage ou la perte en résultant pourrait être attribué à quelque faute, négligence ou erreur de jugement du pilote, capitaine, matelots ou autres employés de l'armateur non plus pour les dommages ou pertes résultant de l'explosion ou rupture de chaudières ou tuyaux, ruptures d'arbres, ou autres défauts latents dans la coque ou la machine (ne résultant pas dans aucun cas d'impropreté à prendre la mer, ni de manque de soins de l'armateur ou de la direction), ni pour délabrement, putréfaction, rétrécissement, coulage, rupture, buée, changement de nature, vermine, rouille, avarie de pays, ou toute autre avarie résultant de la nature des marchandises embarquées, ou d'une défectuosité de l'emballage, qui ne pourrait être vue extérieurement, ou par contact ou avec évaporation d'autres marchandises, ni pour erreurs causées par inexactitude, oblitération ou absence de marques, numéros, adresses ou descriptions de marchandises embarquées.

ART. 4. — Les marques de qualité, s'il y en a, doivent

être de mêmes dimensions et contiguës aux marques principales, et, si elles sont insérées dans les billets de bord, acceptés par le second, le capitaine est obligé de signer les connaissements en conformité.

ART. 8. — Si un reçu a été donné pour les marchandises sur quai ou sur allèges, ces marchandises seront considérées comme prises à bord en ce qui concerne la responsabilité du navire.

ART. 11. — Le plein fret est dû sur les marchandises avariées et sur les marchandises diminuées de poids par suite de coulage. Aucun fret n'est dû sur l'augmentation de poids résultant d'eau de mer.

ART. 14. — Dans le cas de réclamation pour non livraison de marchandises au port de destination, le prix sera le prix du marché au port de destination, le jour de l'entrée en douane du navire, moins le fret et les frais...

Mais cette formule de connaissement ne fut adoptée que par quelques grandes Compagnies de navigation, entre autres par les Compagnies subventionnées, dont les conditions générales d'affrètement sont soumises à l'approbation du chancelier de l'Empire. C'est ainsi que la *Norddeutscher-Lloyd* et la *Hamburg-America-Linie* ont inséré, pour certaines de leurs lignes, dans leurs connaissements, une disposition n'admettant l'irresponsabilité que pour les fautes nautiques. Mais ce ne sont là que des exceptions, et le connaissement de Hambourg est loin d'avoir rencontré une adhésion unanime de la part de l'armement allemand.

D'ailleurs, nous le verrons, si les chargeurs de Hambourg, de Brême et de Lübeck peuvent être considérés comme les promoteurs du mouvement contre les clauses d'exonération, et si la propagande en faveur de ce mou-

vement fut plus vive peut-être en Allemagne que dans aucun autre pays maritime, les chargeurs allemands devaient assez vite s'apercevoir que seule la voie d'entente internationale pourrait faire aboutir la réforme.

2° *Congrès de Bruxelles (1888).*

Le *Congrès international de droit commercial*, tenu à Bruxelles en 1888, recommanda à l'adoption des divers Etats les règles suivantes en ce qui concerne le contrat d'affrètement :

ART. 2. — Le fréteur est responsable de la perte et des avaries du chargement, à moins qu'il ne prouve que le dommage a été causé par une force majeure, par le vice propre de la chose ou par la faute de l'affréteur.

Il est néanmoins loisible aux parties de déroger à cette responsabilité, sauf pour :

A. — Les actes ou négligences de nature à compromettre le parfait état de navigabilité du navire ;

B. — L'arrimage, la garde, le maniement ou la délivrance de la cargaison ;

C. — Les actes ou négligences du capitaine de l'équipage et des préposés du fréteur ayant le caractère de faute lourde.

3° *Règles d'affrètement de Londres (1893).*

Les règles d'affrètement de la Conférence de Londres (1893) dérivent des principes suivants :

L'armateur doit être absolument responsable du bon conditionnement de son navire, de la réception, de la manutention et de la livraison régulière des marchandises ; mais il doit être autorisé à se décharger de la responsabilité de la *faute nautique* de ses subordonnés.

Ces principes furent adoptés à l'unanimité moins deux voix par cette Conférence, où les armateurs vinrent en foule.

Mais ces règles ne furent pas effectivement mises en vigueur, et elles eurent le sort de la formule de connaissance adoptée par les chambres de commerce de Hambourg et Brême.

4° *Jurisprudence de Gênes et de Turin* (1893).

La jurisprudence de certaines Cours italiennes et la publication de l'Harter Act américain furent deux événements bien plus remarquables dans l'histoire de la campagne contre les clauses d'exonération. Ces deux faits devaient être invoqués bien des fois, à titre d'argument ou d'exemple, par les chargeurs, et nous y reviendrons souvent dans le cours de cette étude.

A vrai dire la jurisprudence des Cours de Gênes et de Turin n'a peut-être pas eu l'importance qu'ont bien voulu lui attribuer les auteurs des projets de lois portant interdiction des clauses d'exonération ; en tout cas cette importance est bien diminuée par ce fait que, depuis l'arrêt du 2 juin 1903, la Cour d'appel de Gênes, dont divers arrêts antérieurs avaient rejeté la validité des clauses, admit au contraire cette validité, et que la Cour de cassation de Turin se rangea, elle aussi, et vers la même époque (1903), à l'opinion des autres Cours italiennes. Elle déclara même dangereuse toute solution contraire (Arrêt du 27 juillet 1904).

5° *Etats-Unis : l'Harter Act* (1893).

La loi américaine dite Harter Act devait être un des gros arguments des chargeurs en quelque sorte le *leit motiv* de leurs revendications.

Des difficultés particulières avaient surgi, aux Etats-Unis, du fait que deux juridictions voisines, pareillement autorisées, d'une part les tribunaux fédéraux, et, à leur tête, la Cour suprême des Etats-Unis, d'autre part les tribunaux de l'Etat de New-York, avaient pris sur la question des clauses d'exonération une attitude différente et s'y tenaient obstinément. Les premiers déclaraient nulle, comme contraire à l'ordre public ; *la clause de négligence* ; les seconds la reconnaissaient comme valable. Pour faire cesser ce conflit dans la jurisprudence, le gouvernement promulgua en 1893 l'Harter Act. Ce bill, inspiré, dans l'ensemble, des vues exposées aux différents Congrès auxquels nous avons fait allusion, dégage l'armateur de la responsabilité des fautes commises dans la conduite ou maniement du navire ; du moins, peut-on dire, en présence du texte difficilement compréhensible du paragraphe 3 et de l'interprétation restrictive de la Cour suprême, qu'il admet des clauses de non-responsabilité dans ce sens ; mais il déclare inopérantes toutes les clauses pour lesquelles l'armateur se libère de la responsabilité pour l'état de navigabilité du navire, de même que pour la bonne réception, manutention et délivrance des marchandises.

Le texte de cette loi est si obscur qu'il est bien difficile de l'interpréter et que son application a soulevé de nombreuses difficultés. Le mot « management » surtout est très diversement interprété.

En dehors de son caractère d'obscurité, l'Harter Act a ceci de particulier qu'il a été surtout, dans la pensée du législateur américain, un moyen de protéger les chargeurs américains exportateurs de blé et de farine contre les transporteurs étrangers qui avaient pour ainsi dire le

monopole des transports pour l'Europe, puisqu'à cette époque les Etats-Unis ne comptaient pas dans la navigation de concurrence (1).

Nous croyons utile de citer intégralement le texte du célèbre Harter Act :

ART. 1^{er}. — Il ne sera pas légal, de la part de l'administrateur, agent, capitaine ou armateur de tout navire faisant le transport des marchandises au départ des ports des Etats-Unis et entre ces ports et des ports étrangers, d'insérer dans les connaissements ou autres papiers d'embarquement une clause, stipulation ou convention quelconque aux termes de laquelle lesdits administrateur, agent, capitaine ou armateur ne seront pas responsables des pertes ou avaries résultant des négligences, fautes ou défauts dans les opérations du chargement, l'arrimage, la garde, le soin ou la livraison convenables de toutes les marchandises légitimes à eux confiées. Tous mots ou clauses à cet effet insérés dans les connaissements ou reçus d'embarquement seront nuls et non avenue, et sans effet.

ART. 2. — Dans le cas d'un navire quelconque faisant le transport des marchandises au départ de ports des Etats-Unis d'Amérique et entre ces ports et des ports étrangers, il ne sera pas légal de la part de son armateur, capitaine, agent ou administrateur, d'insérer dans un connaissement ou papier d'embarquement quelconque

(1) Ajoutons que, par cette loi, l'armement américain obtenait, non pas une aggravation de sa situation, mais au contraire un régime plus libéral ; il était dès lors exempté par la loi des fautes commises « in navigation or in the management of the ship », alors qu'auparavant il était souvent tenu responsable *même des fautes nautiques* (Arrêt du 5 mars 1889).

une stipulation ou convention aux termes de laquelle les obligations pour l'armateur ou les armateurs dudit navire de faire diligence pour armer, équiper, approvisionner et préparer convenablement ledit navire, et le mettre en état de tenir la mer et d'accomplir le voyage projeté, ou aux termes de laquelle les obligations du capitaine, des officiers, agents ou employés, de soigneusement manier, arrimer, garder et livrer la cargaison, seront le moins du monde diminuées, atténuées ou éludées.

ART. 3. — Si l'armateur d'un navire faisant le transport des marchandises à destination ou au départ d'un port quelconque des États-Unis d'Amérique fait diligence pour que ledit navire soit à tous les points de vue en état de tenir la mer et qu'il soit convenablement armé, équipé et approvisionné, ni le navire, ni ses armateur, agent ou affréteur, ne deviendront ou seront responsables des avaries ou des pertes résultant de fautes ou d'erreurs de navigation ou de conduite dudit navire ; et le navire, ses armateur, affréteur, agent ou capitaine, ne seront pas responsables des pertes occasionnées par les dangers de la mer ou autres eaux navigables, par le fait de Dieu ou de l'ennemi, ou par les défauts naturels, la qualité ou l'imperfection de la marchandise transportée, ou par l'insuffisance de l'emballage, ou par la saisie par les voies légales, ni des pertes résultant d'un acte ou d'une omission quelconque de la part de l'expéditeur, du propriétaire des marchandises, de son agent ou représentant, ou encore résultant d'un sauvetage ou d'une tentative de sauvetage à la mer d'hommes ou de marchandises, ou de toute déviation de route occasionnée par ce sauvetage.

ART. 4. — Il sera du devoir des armateur, capitaine ou agent de tout navire faisant le transport des marchan-

dises au départ de ports des Etats-Unis et entre ces ports et des ports étrangers, de délivrer aux expéditeurs de toute marchandise légitime un connaissement ou papier d'embarquement indiquant, entre autres choses, les marques nécessaires pour faire reconnaître les colis, le nombre ou la quantité de ces colis, si le poids est fixé par l'expéditeur ou par celui qui fait le transport, l'état apparent des marchandises livrées à l'armateur, au capitaine ou à l'agent du navire pour être transportées et reçues par lui, et ledit document constituera une preuve de *prima facie* que les marchandises qui y sont décrites ont été reçues.

ART. 5. — Pour la violation de l'un quelconque des articles de cette loi, l'agent, l'armateur ou le capitaine de navire qui se sera rendu coupable de cette violation, et qui refusera de délivrer quand on le lui demandera un connaissement comme il est stipulé ci-dessus, *sera passible d'une amende maximum de deux mille dollars*. Le montant de l'amende et les frais encourus pour cette violation auront pour gage le navire dont l'agent, l'armateur ou le capitaine s'est rendu coupable de ladite violation, et, en conséquence, des poursuites pourront être exercées contre ledit navire devant n'importe quelles Cours de district des Etats-Unis dans la juridiction de laquelle le navire pourra être trouvé. Une moitié de cette amende reviendra à la partie lésée par ladite violation et l'autre moitié au gouvernement des Etats-Unis.

ART. 7. — Les articles 1 et 4 de la présente loi ne s'appliqueront pas au transport des animaux vivants.

6^e Lois australiennes (1904).

Le 15 décembre 1904, la Fédération d'Australie adopta

une loi « concernant le transport des marchandises par mer » qui n'était à peu de chose près que la copie de l'Harter Act américain. Nous ne citons donc le fait que comme mémoire.

B. — Débuts de la campagne en France.

Pendant que la question des clauses d'irresponsabilité était agitée dans des Congrès et Conférences tenus à l'étranger, un mouvement d'opinion semblable commençait à se dessiner dans notre pays.

a) *Le 10 avril 1886*, MM. *Félix Faure* et *J. Siegfried* déposaient un projet de loi ajoutant à l'article 281 du Code de commerce plusieurs dispositions sur la responsabilité des armateurs : ceux-ci ne pourraient plus valablement s'exonérer que des conséquences des fautes nautiques du capitaine ou de l'équipage, résultant du commandement dans la manœuvre ou de l'exécution de ce commandement. Était déclarée nulle et non avenue toute clause « diminuant ou détruisant les obligations résultant pour les armateurs du principe du contrat de transport qui consiste à délivrer la marchandise dans l'état où le transporteur l'a reçue, sauf les cas fortuits ou de force majeure ».

b) Le projet déposé le *22 octobre 1895* par MM. *Lebon*, ministre du commerce, et *Trarieux*, ministre de la justice, reproduisait ces dispositions.

Le projet de 1895, comme celui de 1886, était plus rigoureux que l'Harter Act : il autorisait seulement les armateurs à s'exonérer « des erreurs, négligences et fautes nautiques résultant du commandement dans la manœuvre ou de l'exécution du commandement » ; ces mots res-

treignaient beaucoup le sens de l'expression « fautes nautiques », qui est loin de comprendre toutes les fautes dont la loi américaine exonérait les armateurs : par exemple, la Cour d'appel de circuit des Etats-Unis avait déclaré, le 28 mai 1895, que les propriétaires de navires ne devaient pas être tenus des avaries survenues à la cargaison par suite du défaut de fermeture convenable d'un hublot, considérant qu'il s'agissait là d'une faute commise dans le « management » du navire. De même, au rebours du projet français, l'Harter Act permettait encore de s'exonérer de la responsabilité du coulage, du bris, etc... et formulait une exception importante par son article 7, en déclarant que les articles 1 à 4 ne s'appliquaient pas au transport des animaux vivants.

Le projet était si oppressif vis-à-vis des armateurs qu'il parut tel aux chargeurs eux-mêmes. Il supprimait les clauses d'irresponsabilité tant pour les connaissements que pour les chartes-parties. « La loi, disaient les chargeurs, ne devrait viser que les connaissements, documents des petits chargeurs, mais non les chartes-parties. S'il convient à une grande maison de traiter pour elle seule du chargement ou d'une partie du chargement de navire à des conditions particulières, on ne doit pas l'empêcher, car la liberté nous paraît une de ces choses précieuses auxquelles il ne faut toucher qu'avec les plus grandes précautions. Le connaissement ne se discute pas, c'est la carte forcée. Il n'en est pas de même d'une charte-partie ; on la discute, on est libre de ne pas la signer et on doit être libre de la signer comme on l'entend. »

Enfin, les chargeurs indiquaient encore, comme par trop exigeante, cette disposition du projet que « la mar-

chandise doit être livrée dans l'état où le transporteur l'a reçue ». Mais ils ne se mirent pas d'accord sur le degré de responsabilité à exiger de l'armateur.

On voit que le projet de 1895 était attaqué, même par ceux qui étaient intéressés à une réforme de la législation du connaissement.

c) Une commission parlementaire fut nommée pour examiner la proposition. Cette commission entendit divers chargeurs et armateurs ; elle estima, après enquête, qu'il ne serait pas sans inconvénient de modifier la législation française du connaissement, *si les autres pays maritimes n'accomplissaient pas, de leur côté et simultanément, la même réforme.*

Ses conclusions furent donc exactement semblables à celles que devait présenter, dix ans plus tard, la commission interministérielle du connaissement.

Le gouvernement, invité à examiner s'il ne convenait pas de provoquer la réunion d'une Conférence internationale en vue d'aboutir à une codification uniforme, chez toutes les nations, des dispositions relatives aux connaissements, demanda au gouvernement belge, qui, antérieurement, avait pris l'initiative d'un projet d'unification internationale du droit maritime, de sonder les intentions des pays étrangers. Plusieurs nations, dont l'Allemagne et la Russie, répondirent à cet appel ; mais l'Angleterre ayant refusé de prendre aucun engagement, la tentative fut abandonnée et le projet de loi devint caduc par l'expiration de la législature, en mai 1898.

Les partisans de la réforme ne se tinrent pas pour battus. Puisque l'entente internationale paraissait, sinon chimérique, du moins bien lointaine, pourquoi l'attendre plus longtemps ? Pourquoi ne pas suivre l'exemple des

Etats-Unis et ne pas laisser la France prendre l'initiative de la réforme? C'était l'avis d'un éminent jurisconsulte, M. Desjardins, avocat général à la Cour de cassation, qui, dans un rapport à l'Académie des sciences morales et politiques, écrivait : « D'après une jurisprudence qui prévaut en France comme en Angleterre, mais que la Cour suprême des Etats-Unis a proscrite et qui ne saurait, en effet, trop énergiquement être répudiée, l'armateur peut s'exonérer, par une clause insérée aux connaissements, de toute faute ou négligence commise, soit dans l'administration, soit dans la conduite du navire. Cette jurisprudence est, à notre avis, en contradiction avec la loi française ; en outre, elle sacrifie à l'excès les intérêts des chargeurs. Les grandes Compagnies de navigation monopolisant un certain nombre de transports imposent la clause léonine : il faut la subir ou s'abstenir de charger. » Et M. Charles-Roux écrivait, dans son beau livre *Notre Marine marchande*, qu'« indépendamment d'une entente internationale, certainement fort désirable, il serait *possible et urgent* de modifier notre législation sur ce point..... La preuve qu'un pays, ajoutait-il peut prendre pareille initiative sans se soucier d'être suivi par les autres et sans redouter une infériorité quelconque, c'est que les Etats-Unis l'ont fait ».

Mais l'argument tiré de l'Harter Act n'aurait pas suffi, étant donné l'obscurité de cette loi, à réunir tous les chargeurs dans une action commune en vue d'obtenir du législateur la suppression des clauses d'irresponsabilité. Les assureurs maritimes, entrant en scène, allaient les y contraindre.

C. — Campagne des assureurs.

1° *Plaintes des assureurs.*

Les Compagnies d'assurance maritime, trouvant que leur situation financière devenait difficile, voire même critique, voulurent en rechercher les raisons.

La Conférence internationale des assureurs maritimes, tenue à Paris en septembre 1900, estima que les trois principales de ces causes étaient :

1° L'abaissement constant des taux des primes, provoqué par les exigences des commerçants et la concurrence des assureurs entre eux ;

2° L'augmentation du nombre des petites réclamations d'avaries provenant des concessions faites aux clients au moyen des réductions de franchises, de diminutions de séries et du remboursement intégral des avaries, une fois la franchise atteinte ;

3° Enfin et surtout, la mise à la charge des assureurs d'une catégorie nouvelle de réclamations sans cesse grandissantes, provenant *des fautes ou des négligences de l'armement et des vols à bord*.

La Conférence n'insista pas sur les deux premières causes, dont la disparition dépendait évidemment des assureurs eux-mêmes. Mais elle s'occupa minutieusement de la dernière. « Les réclamations résultant pour les assureurs des fautes et négligences de l'armement étaient non seulement impossibles à écarter, mais encore elles s'aggravaient constamment par la tendance de plus en plus accentuée, de la part des armateurs, à s'exonérer peu à peu (par des clauses spéciales, ajoutées journalle-

ment aux connaissements) de toutes les responsabilités que nos codes laissent à leur charge (1). »

Les assureurs se plaignaient, non seulement des armateurs, qui déplaçaient ainsi sur eux une foule de responsabilités, *mais aussi de leurs assurés*, qui en général laissaient faire, et ne les aidaient pas, à quelques exceptions près, dans leur lutte contre les armateurs. Les chargeurs, se sentant couverts par une police d'assurance qui leur consentait la garantie de toutes les conséquences des clauses de connaissements, trouvaient commode de faire supporter aux assureurs les empiètements abusifs de l'armement ; ils laissaient aux assureurs la peine, les frais et les chances du recours à exercer contre les armateurs. Cela est humain. Les chargeurs trouvaient même leur attitude tout à fait légitime. Quelques-uns d'entre eux, au surplus, gardaient une indifférence marquée à la cause des assureurs, étant eux-mêmes actionnaires ou administrateurs de Compagnies de navigation. D'ailleurs, les décisions des tribunaux favorisaient l'armement.

Comment secouer l'apathie des chargeurs, couverts par une « police trop tutélaire » ? Il fallait évidemment agir de telle sorte que ceux-ci aient désormais intérêt à voir se modifier au plus tôt l'état de choses existant, et pour cela :

1° Cesser de garantir sans limite les conséquences des clauses des connaissements ;

2° Laisser aux chargeurs, intéressés naturels, le soin de se défendre contre les empiètements des armateurs et l'extension des clauses d'exonération.

(1) *Les clauses de connaissements en matière d'assurances maritimes*, rapport présenté par M. Louis Ytier, assureur, à la chambre syndicale des exportateurs de Marseille (15 mai 1901).

2° *Décisions de la Conférence internationale (1900).*

La Conférence internationale, ayant ainsi formulé les griefs des assureurs et tracé leur plan de campagne, prit les deux graves décisions suivantes :

« 1° Les assureurs sur faculté ne prennent pas à leur charge les conséquences des clauses insérées dans les connaissements ou chartes-parties, qui affranchissent l'armateur de sa responsabilité, pour les *fautes commerciales du capitaine et de l'équipage*, telles qu'elles sont visées par la loi américaine dite *Harter Act* du 13 février 1893. Les assureurs acceptent les conséquences des clauses d'exonération visant les *fautes nautiques* dans la conduite du navire.

« 2° Nécessité que le vol soit dûment établi au regard des assureurs par l'existence des traces extérieures d'effraction, régulièrement et immédiatement constatées à l'arrivée à destination. Obligation imposée aux destinataires d'exercer ou de réserver le recours que la loi accorde contre les auteurs du vol et leurs répondants. Nécessité d'intéresser l'assuré lui-même à la bonne arrivée de la marchandise, en stipulant une franchise qui restera subordonnée aux usages de chaque place (3 0/0 par séries ou 10 0/0 par colis). »

En résumé, la Conférence internationale des assureurs ne déclare recevables les clauses de non-responsabilité que dans la mesure reconnue justifiée par les connaissements de *Hambourg-Brême* et par l'*Harter Act*.

A propos des décisions prises par la Conférence, la chambre de commerce de Hambourg faisait, en juin 1902 (1), deux remarques dignes d'être rapportées. Et

(1) Mémoire au gouvernement impérial sur la *responsabilité des armateurs dans le contrat d'affrètement*.

d'abord, disait-elle, « les assureurs auraient pu, dans un sens, aller plus loin, en décidant de ne dispenser que dans la mesure donnée les assurés de l'obligation de leur céder leurs droits d'assurés contre les armateurs. »

Les assureurs n'auraient pas ensuite à intervenir pour tous les dommages dont l'armateur est responsable de par la loi. Les expéditeurs de marchandises auraient cependant été mis par là dans la situation la plus critique. Pour les dommages de cette nature, ils ne recevraient, en effet, d'indemnité ni de l'assureur, ni des armateurs, car, plus que jamais, avec les cartels qui existent à peu près universellement entre les Compagnies de navigation, les négociants se trouvent contraints d'accepter les connaissements dressés par les Compagnies et ne peuvent exercer aucune influence sur la rédaction de ceux-ci ; d'autre part, il est difficilement admissible que les Compagnies renoncent de leur plein gré, et par considération pour la situation pénible des chargeurs, aux clauses de non-responsabilité repoussées par les assureurs. Il faudrait donc repousser très énergiquement, dans l'intérêt du commerce, une telle exagération de la part des assureurs. Il n'y a guère mieux à penser, selon la chambre de commerce de Hambourg, du « moyen terme suivant lequel les assureurs sans décliner absolument leur responsabilité en présence des clauses d'exonération excessives, n'en accepteraient le risque qu'en échange de *surprimes* élevées ». En effet, le commerçant ne peut ni intervenir dans la rédaction du connaissement ni même en connaître la teneur par avance : il paiera donc presque toujours la surprime. « De la même façon se trouve ruiné le parti que l'on compte tirer du projet tendant à faire exercer par le commerce une pression efficace sur les Compagnies de

navigation dans le sens désiré. Les circonstances démontrent qu'il n'est pas en état d'exercer cette pression. Puisque tous les efforts individuels sont vains, il ne reste plus à recourir qu'à la voie législative. »

3^e Décision du 22 octobre 1901. — Ses conséquences.

Les assureurs, désirant organiser sérieusement la mise en pratique des deux décisions votées dans la séance de clôture de la Conférence internationale tenue le 20 septembre 1900, résolurent d'en retarder l'exécution pour permettre l'installation, dans chaque place d'assurance, de commissions permanentes locales, devant communiquer avec la commission permanente internationale ; celle-ci, constituée par les directeurs des principales Compagnies françaises et étrangères, siégeait périodiquement à Paris.

Le 22 octobre 1901, les membres de la commission permanente décidèrent que les décisions prises en 1900 seraient mises en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1903.

On voit les conséquences de cette intervention radicale des assureurs : elle avait pour but de forcer les chargeurs à entrer en lutte, à leur tour, contre l'armement. Dès 1901, M. Ytier, assureur, prévenait la clientèle commerciale des dangers que les assureurs « allaient être contraints de leur faire courir ». L'assurance maritime se refusait à supporter plus longtemps les clauses d'exonération relatives :

- a) Au défaut absolu ou aux fautes d'arrimage ;
- b) Aux manquants en unités de colis ;
- c) Aux vols non constatés comme provenant d'effraction ;

d) Aux déroutements anormaux, escales rétrogrades et même doubles voyages similaires ;

e) Aux stationnements de durée illimitée à des ports de transbordement ;

f) Aux transbordements sur des vapeurs d'ordre très inférieur ;

g) Au transport sur le pont pour tout ou partie du parcours à l'insu des chargeurs ;

h) Aux avaries occasionnées par fuites de tuyaux ou voie d'eau, provenant d'un vice caché du navire, de la rupture des élingues ou des treuils ;

i) Aux admissions en avaries communes de dépenses, rejetées jusque-là par les décisions judiciaires ;

j) Aux dépréciations provenant : des retards aux embarquements, des séjours à terre trop prolongés et des délais de livraisons ;

k) Aux pertes occasionnées aux chargeurs par le paiement du fret des marchandises non délivrées ;

l) Enfin, à tous les dommages, pertes, déchets, manquants, chutes à la mer, etc., provenant des fautes et négligences du capitaine ou de l'équipage, et même des arrimeurs, entrepreneurs de débarquement ou d'embarquement, et jusqu'aux fautes, négligences, erreurs, etc... attribuables aux préposés, employés à terre par les armateurs.

Si les commerçants n'arrivaient pas, par un changement de législation, à restreindre les clauses d'exonération aux fautes nautiques, toutes ces éventualités, qu'on avait soin de leur énumérer, allaient retomber sur eux, puisque, même contre de lourdes *surprimes*, il ne serait plus permis à aucun assureur de reprendre à sa charge ni les responsabilités en question, ni toutes celles qu'en-

visageaient les clauses d'exonération à venir, « la faculté prise par les armateurs d'insérer de nouvelles clauses dans leurs connaissements n'étant limitée que par le format du papier et la dimension des caractères du texte imprimé (1). »

Voilà donc les chargeurs prévenus ; du reste, on leur offrait de les aider à trouver le moyen de sortir de cette impasse où on les mettait. Les assureurs proclamaient la pureté de leurs intentions : ils ne songeaient nullement à « prêcher une croisade contre l'armement », qui avait droit à « leur sollicitude » et qui « possédait leur sympathie ». Les assureurs reconnaissaient bien volontiers les charges qui pèsent sur lui et les difficultés contre lesquelles il doit lutter. « Il ne s'agit pas, dit encore M. Ytier, de sacrifier l'armement pour le salut du commerce ; il s'agit tout simplement de trouver un moyen d'entente où, par de sages et réciproques concessions, on puisse arriver à la conciliation et à la sécurité. » Evidemment il allait résulter de la situation nouvelle une augmentation de responsabilités et de charges pour les armateurs ; mais les assureurs s'en consolaient d'avance par cette réflexion que, « pour y parer, les armateurs n'auraient qu'à constituer des réserves spéciales plus importantes, destinées aux risques supplémentaires à courir ».

Il ne sera pas sans quelque intérêt de voir comment les armateurs reçurent ces bons conseils et apprécièrent l'attitude des assureurs en cette occasion. M. André Lebon, président du comité central des armateurs de France, dévoila exactement leur véritable but en résumant

(1) Ytier, *loc. cit.*

devant la Commission Mixte du 14 mai 1903 la campagne menée par l'assurance maritime contre les clauses d'exonération :

« Jusqu'à une époque récente, dit-il, les assureurs consentaient à assurer les risques spéciaux qui sont en discussion ; il y a quelques années, ils ont cessé d'y consentir. Il y avait un moyen très simple pour eux et pour les chargeurs de sortir de la question, c'était de demander aux assureurs à quelles conditions ils consentiraient à continuer le service qu'ils faisaient autrefois ; mais cela se serait traduit par un accroissement des primes d'assurances, et les assureurs, qui aiment bien à accroître les primes, ne se sont pas sentis dans la possibilité de le faire, parce qu'ils auraient été immédiatement concurrencés par les assureurs étrangers, comme ils le sont déjà. *Alors, avec une habileté consommée, ils ont invité les chargeurs à se retourner du côté des armateurs.* »

CHAPITRE V

CAMPAGNE DES CHARGEURS (1901-1902).

CONGRÈS DE MARSEILLE (octobre 1902).

A. — La campagne en France.

Quelques années avant la Conférence internationale des assureurs, certains commerçants français s'étaient déjà préoccupés de la question des clauses d'exonération, et avaient proposé de travailler à mettre la législation présente d'accord avec la pratique, les usages et les transformations de la navigation. A partir de la Conférence de 1900, le mouvement s'accroît. Toutes les chambres syndicales d'exportateurs étudient le problème et apportent leur solution.

En 1901, le syndicat des exportateurs de Marseille demande à M. Ytier le rapport auquel nous avons déjà fait allusion. Sur ce rapport, la chambre syndicale conclut à *la nécessité d'organiser d'urgence une campagne en vue d'arriver à la modification de la législation sur la matière*, de préparer la rédaction d'un *connaissement* acceptable pour le proposer aux armateurs, de provoquer chez tous ses membres l'indication des préjudices qu'ils auraient à subir par le fait des clauses d'exonération, d'intervenir au besoin dans tous les litiges qui s'y rapportent, soit auprès des transporteurs, soit auprès des tribunaux, pour éclairer l'opinion sur le caractère léonin de ces clauses et arriver à en obtenir la suppression ; de porter à la con-

naissance de toutes les chambres de commerce, de tous les syndicats commerciaux, les décisions qui précèdent et leur demander, en combinant leurs efforts, d'annuler l'effet oppressif des clauses de connaissements ; de saisir enfin de la question les pouvoirs publics, les députés et sénateurs, l'Office national du commerce extérieur, l'Office colonial, les grandes sociétés de propagande et de défense commerciales, et de leur communiquer tout ce que le syndicat croirait devoir faire pour ramener les transporteurs au droit commun.

La chambre de commerce d'Alger, dans sa séance du 6 mai 1902, approuve les vues du syndicat des exportateurs de Marseille sur les clauses d'exonération ; elle décide que copie de sa délibération serait transmise au ministre des travaux publics, au gouverneur général, aux chambres de commerce d'Algérie et au syndicat des entrepreneurs de Marseille.

Même adhésion de la part de la *chambre de commerce de Besançon* (24 mai 1902) ; de celle de *Bordeaux* (22 août 1901) ; de celle de *Montauban* (mai 1902) ; de celle d'*Oran* (28 avril 1902) ; de celle du *Havre* (avril 1902).

La chambre de commerce de Cette, en 1900 et en 1901, attire l'attention du ministre du commerce et de l'industrie sur l'extrême importance de la question ; elle insiste auprès de lui pour qu'il reprenne et poursuive l'adoption du projet de loi Lebon (1895).

La chambre de commerce de Dunkerque estime qu'une action par la voie judiciaire serait sans résultat : il faut, selon elle, demander au ministre du commerce de vou-

(1) Voir H. Turcat, *Les clauses de connaissements*, rapport présenté au nom de la commission spéciale de la société pour la défense du commerce, le 22 octobre 1895.

loir bien déposer un projet de loi au Sénat, et lui écrit en ce sens le 19 février 1902.

La chambre de commerce de Rouen pense, elle aussi, qu'il faut renoncer à toute tentative par la voie judiciaire et demande le recours d'urgence à la voie législative.

La chambre de commerce de Lille écrit, le 23 octobre 1901, à M. le ministre du commerce et de l'industrie : « Nous nous associons au désir des chambres de commerce qui ont exprimé le vœu de voir remettre à l'étude la révision de la législation des connaissements ; nous confirmons les délibérations similaires prises par notre chambre en 1891 et 1895 et nous insistons à nouveau pour obtenir des mesures de *protection efficaces pour les intérêts des chargeurs* et ceux des porteurs de connaissements. »

La chambre de commerce de Nice (24 février 1902) estime qu'il y a lieu de solliciter des pouvoirs publics le vote d'urgence d'une loi limitant aux seules fautes nautiques du capitaine et de l'équipage dans la conduite du navire, l'exonération de la responsabilité des armateurs, la chambre de commerce décide d'envoyer copie de sa délibération aux ministres du commerce et de la justice.

La chambre de commerce d'Orléans, en mai 1902, estime que les transporteurs maritimes tendent à se dégager de plus en plus des responsabilités du transport, au grand détriment du commerce ; il serait temps de les rappeler au respect de la loi. Elle décide donc — profitant de l'adoption par la Chambre des députés, en séance du 20 mars 1902, d'un projet de loi (1) ayant pour but d'ajouter un paragraphe à l'article 103 du Code de commerce, — *qu'il faut demander d'étendre cette addition au connaissement, au moyen de l'insertion de ce mot dans*

(1) Loi de 1905 sur les transports terrestres.

la rédaction, lorsque la discussion viendra au Sénat.

La chambre de commerce de Rochefort-sur-Mer, dans sa séance du 24 avril 1902, décide de demander l'adoption pure et simple de l'*Harter Act*.

La chambre de commerce de Tourcoing confirme en 1902 sa délibération du 4 avril 1895, demandant aux pouvoirs publics de remettre à l'ordre du jour le projet de loi présenté en 1886 par M. Félix Faure.

La chambre de commerce de Valenciennes propose, elle, de compléter l'article 281 du Code de commerce par l'interdiction aux armateurs de s'exonérer des erreurs, négligences et fautes *même nautiques* du capitaine et de son équipage.

On voit donc que l'opinion des chambres de commerce françaises était presque unanime à réclamer une prompt modification dans les clauses d'exonération et que les chargeurs avaient la partie belle pour engager la lutte dans ce sens.

B. — La campagne à l'étranger. — Essai de réglementation internationale en Allemagne.

Le mouvement contre les clauses d'exonération se généralise, non seulement en France, mais encore à l'étranger. Tous les pays maritimes, au cours de nombreux Congrès et Conférences (1), cherchent la solution de

(1) Congrès des juristes allemands (1884), Hambourg (1885), Anvers (1885), Congrès des armateurs de Brême, Hambourg et Lübeck (1886). Conférence de Londres (1887). Congrès international du droit maritime à Bruxelles (1888), Liverpool (1891). Chambre de commerce de Hambourg (1901), Union internationale de l'assurance-transports de Berlin à Baden-Baden et Interlaken (1901-1902). Congrès maritime de Copenhague (1902).

cette grave question. On propose, soit de modifier les lois par une entente internationale ou par des efforts particuliers à chaque pays, soit d'adopter un contrat de transport universel qui rendrait impossibles les désastreux effets de la concurrence.

Les mesures prises par les assureurs eurent une grande répercussion, particulièrement en Allemagne. La pétition de la chambre de commerce de Hambourg aux ministres est un document du plus grand intérêt. Agissant en son nom propre et au nom des chambres de commerce de Brême et de Lübeck, la chambre de commerce de Hambourg demande l'établissement d'une *réglementation internationale déchargeant les armateurs* de toute responsabilité en cas de faute nautique ou de barateries, *restreignant*, d'un autre côté, à certains égards, *la liberté absolue des contrats dans le cas particulier du contrat d'affrètement*.

Les trois chambres de commerce constatent que le «*connaissance hanséatique de 1886* », dont nous avons parlé plus haut, n'est employé que par de trop rares armateurs ou par les lignes subventionnées. Les autres armateurs, forts des décisions de la Cour suprême, basées sur le respect de la liberté des conventions, emploient des clauses absolument inacceptables.

« Sans doute, dit le rapporteur, la restriction de la liberté des contrats est loin d'être désirable en principe, mais cela ne peut empêcher de la recommander dans des cas exceptionnels comme celui-ci, où subsiste une situation préjudiciable de l'avis de tous, à laquelle il ne peut être autrement remédié. Les Compagnies de navigation loyales souffrent, en effet, de la concurrence des Compagnies qui se déchargent injustement de leur respon-

sabilité, et peuvent ainsi pratiquer des frets plus réduits. Dans le cas présent, il faut attacher d'autant moins de poids aux scrupules touchant la restriction de la liberté contractuelle, qu'en fait on ne saurait prétendre qu'il s'agisse d'un contrat libre entre l'armateur et le chargeur ; bien plus, celui-ci, quand il veut faire charger sa marchandise, est contraint d'accepter les connaissements que lui présente l'armateur, et souvent avant de pouvoir prendre connaissance de leur contenu. »

Pour réaliser cette forme, la chambre de Hambourg, sachant que le commerce n'est pas en état d'exercer une pression efficace sur les Compagnies de navigation, voudrait recourir à la *voie législative*. Mais des mesures législatives prises par l'Allemagne seule n'apporteraient qu'un remède restreint, *en raison du caractère international, du trafic maritime et des affaires d'assurance* ; d'autre part, elles *nuiraient* sensiblement aux *intérêts de l'armement* et des *assureurs allemands*. D'OU IL SUIT QUE TOUTE RÉFORME DES CLAUSES D'EXONÉRATION, POUR ÊTRE EFFICACE, DOIT ÊTRE INTERNATIONALE. Reste à savoir si la réalisation pratique d'une entente semblable entre toutes les puissances ne présente pas de sérieuses difficultés ! En tout cas, il faudrait, dans l'intérêt du succès final, limiter à ce seul point l'effort de la *réglementation internationale*, quelque désirable que puisse être en théorie l'unification complète du droit maritime.

Voici ce que la chambre de commerce de Hambourg proposait dans ses conclusions :

1^o Compléter l'article 606 du Code de commerce allemand par cette addition :

« Le frèteur supporte le dommage survenu par perte ou avarie de la marchandise entre le moment de la récep-

tion et celui de la livraison, même dans le cas où cette perte ou avarie résulte d'une faute dans la conduite ou l'exploitation du navire, d'une baraterie (l'équipage s'emparant du navire et de la cargaison) ou d'autres circonstances qui ne peuvent être prévenues par les soins d'un armateur attentif. Les stipulations qui étendent ou qui restreignent la responsabilité de l'armateur, en ce qui concerne l'état de navigabilité, l'armement, l'équipement et l'approvisionnement du navire, de même que la réception, l'arrimage, la manipulation, la garde et la livraison des marchandises, sont nulles. »

2° La signature d'un accord international d'après ces principes.

Dans son *Mémoire*, la chambre de commerce de Hambourg commentait ainsi le texte qu'elle proposait :

« Une réglementation de cette nature créerait au chargeur et à l'assureur une situation claire et satisfaisante ; elle ne lèserait pas non plus les armateurs. Car, d'une part, elle ne leur impose aucune obligation en surcroît de celles qui leur incombent, de l'avis des Congrès qui se sont occupés de la question et des conseils d'administration des Compagnies de navigation. D'autre part, elle réduit très sensiblement leur responsabilité, à l'encontre de toutes les législations en vigueur jusqu'ici (y compris l'Harter Act) et si cette restriction est aujourd'hui, la plupart du temps, formellement stipulée au cours du contrat, ce n'est pas néanmoins un avantage négligeable que de la voir passer à titre de principe dans la législation, ce qui dispense d'une convention dans chaque cas particulier, sans compter que cette décharge n'est pas formellement stipulée, et qu'elle n'est pas reconnue par les assureurs à l'égard des navires à voiles. »

Il est à remarquer qu'en conformité avec l'Harter Act, la responsabilité de l'armateur est dégagée, non seulement en ce qui concerne les fautes nautiques proprement dites, telle qu'une navigation défectueuse, mais encore en ce qui concerne l'exploitation technique du navire, comme, par exemple, à l'égard du dommage résultant du défaut de fermeture d'un panneau ou d'un hublot.

La baraterie n'est pas mentionnée dans l'Harter Act, mais elle l'est dans les connaissements Hambourg-Brême, et dans les règlements de Londres. Elle est rendue beaucoup plus difficile par la participation de tous les pays au commerce mondial et par l'amélioration des services de renseignements, mais elle n'est pas supprimée. Son assimilation à la faute nautique n'est pas seulement conforme à l'équité, mais elle n'est ni plus ni moins qu'une nécessité pour l'armement.

C. — Le Congrès de Marseille.

Le Congrès des chargeurs français pour la réforme des clauses d'exonération des connaissements se tint à Marseille, du 2 au 4 octobre 1902. Il avait été organisé par le syndicat des exportateurs de Marseille. De nombreux délégués des chambres de commerce et syndicats commerciaux des principales villes de France y étaient présents, ainsi que quelques armateurs. Les séances furent présidées par M. Paul Desbief. Le rôle prépondérant fut tenu par M^e Autran, l'éminent conseil des chargeurs.

I. — *Projets repoussés par le Congrès.*

Le Congrès commença par rejeter un certain nombre de solutions ; il déclara que les chargeurs n'entendaient avoir recours :

1° Ni à une entente internationale ;

2° Ni à l'assurance ;

3° Ni à l'assimilation des transports par mer aux transports terrestres ;

4° Ni à l'adoption pure et simple d'une loi identique à Harter Act.

1° *Entente internationale.* — L'entente internationale préconisée par la chambre de commerce de Hambourg et votée au Congrès tenu récemment par l'association internationale de la marine, présente, dans la pratique, de trop gros inconvénients pour qu'on puisse l'adopter comme moyen de solution et comme remède efficace. Certes, quoi de plus désirable qu'une similitude d'intérêts qui fusionnent ? Mais aussi quoi de plus utopique que de prétendre abolir l'attrait de la concurrence commerciale, surtout lorsque celle-ci se trouve basée, comme en Allemagne et en Angleterre, sur un principe très différent du nôtre ? La configuration géographique de ces deux pays favorise en effet le système lucratif de la *cueillette* : assurées, par la nature même du sol de leur patrie, de pouvoir toujours se procurer un chargement suffisant au départ, les Compagnies de navigation allemandes et anglaises savent l'augmenter très habilement ensuite au moyen d'escales fréquentes où elles viennent cueillir un supplément de fret. Une telle façon d'agir porte le plus grand préjudice au développement du trafic maritime local dans les divers ports visités et personne n'ignore que notre pays souffre plus que tout autre de cette situation. D'autre part, toutes les nations assisteraient-elles à une conférence de ce genre ? Quelle en serait sa composition ? Quelle autorité donner à ses membres pour engager à la fois armateurs et chargeurs ? En

outre, comment *appliquer* les solutions prises *si la loi de chaque pays n'est pas préalablement modifiée dans ce sens* et si son exécution n'est pas *partout et en même temps mise en vigueur* ?

« C'est bien complexé, concluait M. Desbief, et nous ne voyons, quant à nous, à ce projet de conférence ou d'entente internationale d'autre résultat que celui de retarder indéfiniment la réforme qui nous occupe. »

2° *Recours à l'assurance pour garantir le chargeur des conséquences des clauses d'exonération.* — C'est encore un argument dilatoire. Il est impossible de préciser le nombre, l'importance et l'étendue des risques dont les chargeurs seraient obligés de se garantir. Le nombre et la portée des clauses de connaissements varient en effet presque autant que le nombre des Compagnies de navigation.

Non seulement les clauses sont inconnues des chargeurs au moment où ils arrêtent leur fret (puisqu'ils n'ont les connaissements en main qu'après avoir déjà livré leur marchandise contre leur billet de bord), mais encore, auraient-ils eu la précaution d'étudier préalablement et très soigneusement toutes les clauses de tous les connaissements susceptibles d'être employés, que les chargeurs ne pourraient pas contracter une assurance avec entière sécurité, puisque les armateurs peuvent toujours, soit rédiger des clauses nouvelles, soit modifier les clauses anciennes ! Dans ces conditions, comment le chargeur pourrait-il demander et l'assureur accepter la garantie d'un risque nouveau, qu'ils ignoreraient tous deux ? Pour cette assurance si vague et ce risque illimité, comment déterminer d'avance la prime ?

D'ailleurs, il y a des dommages que ne couvre aucun

assureur, qu'ils soient maritimes ou autres. Les exemples en sont nombreux. Ainsi : une marchandise laissée à quai, volontairement, pour les besoins du service, ou involontairement, par négligence, se détériore ; suivant le mode de vente, elle est perdue pour le chargeur ou pour le destinataire, sans recours possible contre l'assureur. Si cette marchandise laissée à quai ne se détériore pas, qu'elle n'arrive pas à destination à l'époque voulue, que le destinataire n'en ait plus l'emploi et la laisse pour compte à l'expéditeur, elle n'est ni perdue ni endommagée, mais il résulte néanmoins de cette situation un grave dommage pour le chargeur. Qui l'indemniserà ?

Enfin des colis importants, des marchandises nécessaires par exemple à l'installation d'une usine, sont égarés. Ils arrivent plusieurs mois après à destination. Ce retard a occasionné des préjudices au destinataire, des frais généraux, des dépenses, peut-être une affaire manquée, une campagne perdue. Les colis n'ayant pas d'avaries, l'assureur ne payera pas.

Mais le plus frappant des cas pour lequel la protection par l'assurance est impossible est celui des franchises : les assureurs les plus libéraux ne garantissent pas les dommages inférieurs à une franchise qui varie suivant la nature des marchandises de 3 % minimum à 5 et 10 %. Les réceptionnaires de grains, graines oléagineuses, cafés, etc... qui arrivent en chargement complet d'une valeur énorme, savent à combien peuvent se monter parfois ces franchises, dont le taux semble inoffensif. Les négociants pourront-ils demander aux assureurs de les leur garantir, lorsqu'elles proviendront d'une faute ou d'une négligence, alors qu'il est déjà impossible de

les garantir lorsqu'elles sont le résultat d'une fortune de mer ?

Ce n'est pas par ce moyen qu'on résoudra la difficulté.

3° *Assimilation des transports par mer aux transports terrestres.* — On a cru trouver dans la modification de l'article 103 du Code de commerce le moyen de satisfaire les chargeurs. Les uns ont espéré qu'on pourrait en faire simplement l'application aux transporteurs maritimes sans avoir égard à la différence que nécessite le régime spécial dont ils bénéficient. D'autres, plus avisés, ont demandé à ajouter dans l'énonciation des pièces visées par le projet de loi le mot *connaissance*.

Il serait très problématique et très dangereux pour l'armateur d'insérer ce mot *connaissance* dans une partie de la loi où il n'est pas question de transport par mer, et qui ne prévoit pour le transporteur *d'autres exonérations que celles du vice propre ou de la force majeure*.

Le Congrès (sur avis de M^e Autran) se montra adverse et résolu de toute extension au commerce maritime des principes du droit commercial terrestre. Ces deux sortes de transport s'effectuent dans des conditions absolument différentes : il serait injuste et contraire à une pratique aussi ancienne que le droit lui-même, de vouloir régir par des règles analogues le contrat de transport par terre et le contrat de transport par mer.

Donc, disent les chargeurs, il faut repousser toute extension de l'article 103 du Code de commerce au commerce maritime.

4° *Adoption pure et simple d'une loi identique à l'« Harter Act ».* — Cette adoption n'est pas désirable ; elle comptait beaucoup de partisans, mais une étude sérieuse de l'Harter Act les a convaincus que cette loi est loin

d'être parfaite. Mal rédigée, illogiquement interprétée, son application soulève journellement un grand nombre de contestations, sur lesquelles nous avons déjà eu occasion de nous étendre et qu'il serait assez inopportun de signaler à nouveau.

II. — *Moyens proposés par le Congrès.*

Le Congrès posa d'abord en principe :

La possibilité d'exonération pour les fautes nautiques ;

L'impossibilité d'exonération pour les fautes commerciales ;

La possibilité d'exonération pour les vices cachés et les vices latents.

Pour appliquer ces trois principes, elle décida d'adopter deux moyens :

1^o Proposer des dispositions législatives ;

2^o Adopter un connaissance-type (1).

1^o *Dispositions législatives proposées.*

Les chargeurs avaient eu recours à l'expérience et à l'autorité de M^e Autran qui rédigea le texte de l'addition aux articles du Code de commerce. M^e Autran, dans une longue Conférence, s'expliqua à ce sujet.

(1) Le projet de loi n'est pas autre chose que le connaissance-type. Le connaissance-type est une mesure préparatoire qui constitue un acheminement vers la loi ; il a pour objet de préciser les revendications des chargeurs, afin de provoquer une adhésion de principe des armateurs à ces revendications. De concert avec les armateurs (dans le cas où ils accepteraient les conditions du connaissance-type), les chargeurs travailleront à la préparation d'un projet de loi dont ils s'efforceront, ensuite, d'obtenir l'adoption ; c'est le connaissance-type qui servira de base de discussion pour l'élaboration de ce projet de loi.

Le but à atteindre, selon l'orateur, est double : d'une part sauvegarder les intérêts des chargeurs, d'autre part ne pas compromettre ceux des armateurs. Il ne faut pas, par l'adoption de dispositions législatives quelconques, placer l'armement français sur un pied d'infériorité vis-à-vis des armements étrangers.

Le plus grand reproche que l'on ait à opposer au projet de M. Lebon est justement de ne pas répondre à ce besoin de sauvegarde réciproque ; aussi, après avoir sommairement rappelé divers arrêts des tribunaux et repoussé toute extension au commerce maritime des principes du droit commercial terrestre, l'orateur conclut en établissant la distinction, faite depuis fort longtemps déjà [précisée aux Congrès internationaux de droit maritime tenus à Anvers (1885) et à Hambourg (1888)], entre les fautes *nautiques* et les fautes *commerciales*.

Sur les premières tout le monde est d'accord : « Ce ne sont pas des fautes véritables, mais des erreurs de jugement, souvent fort excusables, des fortunes de mer, qui doivent demeurer à la charge des commerçants, quitte à eux de s'en faire couvrir par les assureurs. Pour les fautes commerciales, défaut d'arrimage, vol, défaut de surveillance des marchandises mises à quai, etc., ce sont là des faits qui se passent, soit dans les ports, ou à terre, et que l'armateur peut contrôler ou faire contrôler. « Si la jurisprudence ne permet pas à un entrepreneur de transports terrestres de s'exonérer de sa responsabilité personnelle ou de ses préposés terrestres, pourquoi concéder à l'armateur un privilège aussi exorbitant, qui arrive en fait à constituer une prime réelle à la négligence de l'arrimage, au défaut de surveillance, au vol commis soit par les gens de l'équipage, soit par des tiers ? »

Les clauses d'exonération sont interdites aux Etats-Unis ; le connaissement adopté par les chambres de commerce de Hambourg, Brême et Lübeck ne permet pas non plus l'exonération des fautes commerciales ; enfin la suppression des clauses est désirable pour ceux mêmes qui les ont introduites ; oui, *c'est pour le bien des armateurs que la réforme s'accomplira* ; M^e Autran, avec une ingéniosité piquante, leur montre que le Congrès, qui a l'air de lutter contre eux, travaille, au fond, dans leur intérêt ;

« Permettez-moi de vous dire que si, à l'heure actuelle, une Compagnie acceptait des connaissements semblables à ceux de Hambourg et avait un personnel de surveillants pour assurer le fonctionnement régulier de ses différentes opérations, il serait à craindre qu'eût-elle même un pavillon étranger, cette Compagnie drainât tout le fret en ne laissant aux armateurs français que les yeux pour pleurer. Si donc les armateurs français sont soucieux de leurs intérêts, s'ils veulent rattraper en partie ce fret qui s'en va à Hambourg, à Rotterdam, à Anvers ou à Gênes, il faut qu'ils s'engagent à prendre plus de soin des marchandises qui leur sont confiées. A l'heure actuelle, trop souvent on place les marchandises dans la cale pêle-mêle, sans soins. Du moment qu'il n'y a plus de responsabilité, la surveillance se relâche ou même n'existe pas ; on laisse des vols se commettre à bord ou à quai d'une façon vraiment abusive, car là où il n'y a plus de responsabilité, il n'y a plus ni contrôle, ni surveillance. D'ailleurs, les Compagnies de Hambourg et de Brême qui ont accepté le connaissement en question ont-elles l'air de s'en plus mal porter et ne continuent-elles pas à faire leurs affaires ? »

Mais ici une objection grave se présente :

En examinant, sous toutes ses faces, la question qui a trait aux intérêts de l'armement national, dont il s'agit précisément ici, on doit faire cette remarque : « Si les clauses d'exonération relatives aux fautes commerciales sont déclarées nulles par la loi française, le commerce d'importation bénéficiera, à coup sûr, de cette loi ; mais le commerce d'exportation se trouvera fortement lésé du même fait, car l'action de la loi ne dépasse pas les frontières du pays, et, en cas de contestation à propos des marchandises expédiées à l'étranger, ce sera la loi de l'étranger, *lex fori*, qui décidera ; si donc la *lex fori* admet les clauses d'exonération pour les fautes commerciales, nos compatriotes armateurs se trouveront placés sur un pied d'infériorité vis-à-vis des étrangers. Comment résoudre cette difficulté ? Par quel détour soumettre tous les armateurs, quelle que soit leur nationalité, à la loi projetée ? »

M^e Autran propose de prendre exemple sur les Etats-Unis : « A une époque, dit-il, la Cour suprême des Etats-Unis avait annulé, comme contraires à l'ordre public, *toutes les clauses d'exonération*... Les Anglais dirent immédiatement : « C'est très bien, vous déclarez toutes ces clauses nulles, nous allons signaler dans le connaissance que le contrat de transport sera régi par la loi du pavillon du navire, *the law of the flag*. Nous serons donc régis par notre loi nationale, qui n'annule pas semblables clauses et nous échapperons ainsi aux principes posés par la jurisprudence américaine. » Les Américains ne se tinrent pas pour battus : ils promulguèrent l'*Harter Act*, et aux termes de cette loi il est indiqué que tout capitaine, armateur, courtier, etc., qui insère dans un connaissance créé aux Etats-Unis une disposition

quelconque contraire aux dispositions de la loi, s'expose à une amende qui peut aller jusqu'à 2.000 dollars à partager par moitié entre le gouvernement des Etats-Unis et la partie lésée (*Harter Act*, art. 5).

Dès l'instant que cette loi a été publiée *comme loi de police*, elle a été appliquée sur tout le territoire des Etats-Unis et personne ne s'est plus avisé d'émettre des connaissements contraires à la loi. Tout de même, M^e Autran demande qu'on frappe *de la pénalité du demi-fret*, absolument analogue à celle que prévoit l'article 291 du Code de commerce, les armateurs, capitaines, courtiers, agents, etc., d'une façon générale toute personne intéressée dans le transport maritime, qui émettrait des connaissements en contradiction avec la loi. Il se passerait ainsi en France ce qui s'est passé aux Etats-Unis à la suite de la promulgation de l'*Harter Act* : les armateurs étrangers, sachant qu'à émettre en France des connaissements contenant des clauses illégales ils s'exposeraient à payer le demi-fret, se garderaient bien d'introduire ces clauses à l'avenir. D'ailleurs, si, pour une raison quelconque, les intéressés acceptaient ces clauses, il se créerait rapidement des agences de réclamations qui feraient reculer les armateurs devant le danger d'avoir à payer un formidable total de demi-frets encourus.

Enfin M^e Autran faisait, à propos de vices cachés et des clauses « que dit être » etc., une remarque importante, et qui montrait bien dans quel esprit d'équité avait été conçu le projet de réforme :

« D'après notre jurisprudence actuelle, disait-il, le propriétaire du navire est quelquefois déclaré responsable de certains risques qu'il est cependant bien dur de faire peser sur lui : une tige de robinet cassée est restée ou-

verte alors qu'on avait toutes les raisons de la croire fermée, et de l'eau pénétrant dans la cale vient y causer des avaries ; un water-ballast que l'on croyait fermé ne l'est pas, peut-on rendre l'armateur responsable de ces *vices cachés* que les meilleurs soins d'un père de famille ne pourraient ici ni prévoir, ni empêcher ? Les membres du syndicat des exportateurs ont pensé que de semblables événements étaient de véritables fortunes de mer et, jugeant qu'il serait arbitraire d'en faire peser les responsabilités sur les armateurs, ils ont décidé qu'il serait loisible à ceux-ci de s'en exonérer. Qu'on songe aux organes si nombreux, si compliqués de cet engin moderne qui s'appelle un grand paquebot et qu'on juge si même avec la plus grande prudence et les soins les plus attentifs, il est possible d'affirmer que rien n'aura passé inaperçu dans ce réseau de tuyautages de plusieurs kilomètres et cette infinie variété d'appareils de toute sorte dont il est fait usage. »

Le syndicat des exportateurs a donc décidé que : « Le propriétaire du navire, en justifiant qu'il a fait toute diligence pour armer, équiper, approvisionner son navire, et le rendre à tous égards navigable avant le départ, pourra s'exonérer de la responsabilité dérivant des accidents survenant à la coque, machine, agrès et appareils, que la prudence ordinaire d'un père de famille ne pouvait, avant le départ, ni prévoir, ni empêcher. On réserverait également de la façon la plus complète toutes les clauses — [aussi anciennes que le droit maritime lui-même — telles que « que dit être », « poids et contenu inconnus ». Il est en effet impossible de mettre à cet égard les armateurs à la merci de chargeurs plus ou moins scrupuleux et toutes ces clauses, qui ont passé par

l'épreuve du temps, qui sont connues et sur lesquelles il ne peut y avoir aucune espèce de malentendu, devront être maintenues.

En résumé, voici le texte adopté par le Congrès :

a) *Additions proposées à l'article 246 du Code de commerce.*

Tout propriétaire d'un navire faisant le transport des passagers ou des marchandises à destination ou au départ d'un port français peut s'exonérer de la responsabilité des avaries ou des pertes résultant des fautes ou erreurs de navigation ou de conduite du navire, émanant soit du capitaine, soit du pilote, soit des officiers ou autres gens de l'équipage.

Il est interdit à tout capitaine, armateur, propriétaire de navire, à leurs agents, courtiers et représentants d'insérer dans toute charte-partie, connaissance, billet de bord, reconnaissance, titre de transport, papier d'embarquement quelconque, créés en France, toute clause, convention, stipulation quelconque, aux termes de laquelle les personnes sus-nommées *s'affranchiraient, en tout ou en partie, des pertes ou avaries résultant des négligences, fautes lourdes ou légères* dans le chargement, l'arrimage, la garde, le soin et la livraison convenables des marchandises légales à eux confiées et ce à partir du moment où la marchandise leur a été remise jusqu'au moment de la délivrance effective aux réceptionnaires.

Toute contravention aux dispositions qui précèdent expose les personnes sus-nommées conjointement et solidairement au paiement, en faveur du chargeur, du demi-fret convenu.

Toutes conventions contraires aux dispositions qui précèdent seront nulles et de nul effet à l'égard de tous

contrats de transport créés, soit en France, soit à l'étranger, à destination d'un port français.

Le propriétaire de navire, en justifiant qu'il a fait toute diligence pour armer, équiper, approvisionner son navire et le rendre à tous égards navigable avant le départ, pourra s'exonérer de la responsabilité dérivant des accidents survenant à la coque, machine, agrès et apparaux du navire que la prudence ordinaire d'un père de famille ne pouvait, avant le départ, ni prévoir, ni empêcher.

La présente loi est applicable tant en Algérie qu'aux colonies.

b) Addition à l'article 273.

Il est interdit de déroger aux dispositions prévues par les paragraphes 5 à 10 de l'article 216.

c) Addition à l'article 281.

Il est interdit de déroger aux dispositions prévues par les paragraphes 5 à 10 de l'article 216.

2° Le connaissance-type.

Le Congrès, ayant voté ces propositions, s'occupa d'adopter un connaissance-type. Cette idée n'était pas nouvelle ; elle avait été préconisée par la chambre de commerce du Havre (1885), par le Congrès international de Hambourg (même année) et par la Conférence de Londres (1893). Nous avons vu que, depuis cette époque, certains armateurs allemands ont adopté un connaissance-type, dont l'usage est imposé aux lignes subventionnées par le chancelier de l'Empire.

Voici le texte du connaissance-type adopté par le Congrès :

ART. 1^{er}. — Les armateurs doivent mettre le navire en bon état de navigabilité, pourvoir à son armement, équipement et approvisionnement, de façon à lui permettre d'accomplir convenablement son voyage.

Ils répondent des fautes et de la négligence des gens à leur service, en ce qui concerne le bon arrimage, la garde et la livraison des marchandises, ainsi que des soins à leur donner à partir du moment où elles sont confiées, jusqu'au moment de leur livraison au destinataire, dans les conditions déterminées à l'article 4.

Toutes les stipulations et clauses contraires aux dispositions qui précèdent seront nulles et non avenues ; elles n'auront aucun effet en justice.

ART. 2. — Les armateurs seront exempts des périls de mer, feu, ennemis, pirates, attaques de corsaires, arrêt et contrainte de princes, gouvernants et belligérants, et barateries (1) dolosives du capitaine.

Ils ne répondront pas des avaries et pertes causées par abordages, échouements et tous autres accidents de navigation, quand même l'avarie ou la perte en provenant pourrait être attribuée à quelque faute, négligence ou erreur de jugement du pilote, du capitaine, des matelots ou autres gens au service de l'armateur, dans le commandement du navire ou l'exécution des manœuvres ; ni des avaries ou pertes par suite d'explosion, rupture de chaudières ou tuyaux, bris d'arbres de couche ou toute défectuosité cachée de la coque ou des pièces de machine (ne résultant pas dans un cas ou dans l'autre du mauvais

(1) Il s'agit seulement de la baraterie *frauduleuse* du capitaine, dans le sens du mot anglais *baratry*, qui signifie fautes présentant un caractère de fraude, alors qu'en français baraterie signifie fautes quelconques, en général.

état de navigabilité ou du manque de soins mis à la charge de l'armateur ou du propriétaire du navire, suivant l'article 1^{er}) ; ni du dépérissement, putréfaction, vermine, rouille, buée de cale, changement de caractère, contraction ou réduction de volume, coulage, casse, avarie de pays ou toute autre avarie provenant de la nature des marchandises embarquées, de l'emballage défectueux non apparent, ainsi que du contact avec ou par évaporation d'autres marchandises dont on ne pourrait constater extérieurement l'état ; ni d'erreurs occasionnées par inexactitude, oblitération ou absence de marques, numéros, adresses ou désignations des marchandises embarquées (1).

ART. 3. — Lorsque les marchandises auront été reçues dans les hangars de la Compagnie, sur le quai ou dans les allèges, ces marchandises seront considérées comme prises en charge, en tant qu'il s'agit de la responsabilité des armateurs et du navire (2).

(1) « L'effet de cet article est simplement de renverser le fardeau de la preuve », dit M^e Autran. Le transporteur ne sera pas responsable de plein droit à raison de ses obligations comme fréteur ; il le sera des fautes dont vous aurez pu faire la preuve. C'est l'application des principes qui sont journellement appliqués aux transports par chemin de fer sous le régime des tarifs spéciaux. Dans ces conditions, si vous arrivez à établir que le pullulement des rats, par exemple, provient d'un manque de précautions avant le départ, du nombre insuffisant des chats, en un mot, du fait du transporteur, celui-ci en sera responsable.

(2) Cet article donne satisfaction aux chargeurs qui se plaignaient de ce que la marchandise n'était pas garantie tant qu'elle n'était pas à bord. M^e Autran remarque qu'il s'agit là d'une clause absolument indispensable. Bon nombre de Compagnies prennent les marchandises pour être expédiées par premier vapeur ou par l'un des

ART. 4. — Si les marchandises ne sont pas reçues sans retard par le consignataire, ou dans le délai qui est stipulé par les règlements ou usages en vigueur au port de débarquement, elles pourront être mises à terre sur pontons ou allèges par le capitaine, aux frais de leurs propriétaires, et dans un délai de 48 heures après le débarquement, aux risques de ces derniers (2).

ART. 5. — Les poids, mesure, qualité, contenu et valeur, quoique mentionnés dans le connaissement, seront considérés comme inconnus du capitaine à moins d'une convention formelle stipulant le contraire.

Ne sera pas considérée comme condition formelle contraire la simple signature du connaissement.

III. — *Question de l'attribution de juridiction.*

La question, si importante, de l'attribution de juridiction, ne fut qu'effleurée au Congrès : elle ne figurait pas à l'ordre du jour. M. Homberger, président de la chambre de commerce de Tunis, déclara que ses commettants étaient désireux de voir attribuer compétence aux juges du point d'arrivée de la marchandise ; « là, en effet, disait-il, une enquête peut se faire de façon rapide et à bon

deux suivants. Il est essentiel que l'armateur réponde de la marchandise pendant toute cette période d'attente.

(2) C'est ici le cœur du débat. Les abus dont sont victimes les propriétaires de marchandises transportées se produisent très peu en cours de route, une fois les panneaux fermés ; ces abus se produisent surtout à l'embarquement et au débarquement.

Un des membres du Congrès, M. Armand, souleva à ce propos une objection : « C'est, dit-il, beaucoup demander à l'armateur que de lui imposer de se faire encore magasinier et assureur. » Le président lui répondit que la plupart des Compagnies se réservent les opérations de manutention et de magasinage, et que ce n'est pas le plus mauvais côté de leur exploitation.

escient, tandis qu'elle est, dans le cas contraire, extrêmement lente et difficile ».

M^e Autran répondit qu'il serait très dangereux et de nature à compromettre le sort de la réforme proposée par les chargeurs, de mêler à la question de *responsabilité*, question de droit civil — celle de *compétence*, question de procédure pure. D'ailleurs, la plupart des petits tribunaux sont incompetents dans des matières aussi spéciales et aussi complexes que les questions maritimes ; ce sont justement leurs jugements, parfois étranges, presque toujours cassés par les Cours d'appel et de cassation, qui ont motivé l'introduction dans les connaissements de clauses d'attribution. Sans ces clauses, que de frais et que de procès pour les armateurs et pour les chargeurs !

« Il y a cependant un cas, ajoute M^e Autran, dans lequel la proposition de M. Homberger mériterait d'être prise en considération : c'est celui où une Compagnie étrangère indiquerait comme seul compétent un tribunal étranger. »

Le Congrès ne prit aucune décision à ce sujet.

IV. — *Nomination d'une commission mixte de chargeurs et d'armateurs.*

Le Congrès procéda à la nomination d'une commission de 12 membres, chargés de se rendre auprès des armateurs, au syndicat de la marine marchande, dans un but de conciliation pour la réforme des connaissements. Cette entrevue eut lieu le 3 octobre 1902, et le lendemain, jour de clôture du Congrès, son président, rendant compte de l'entrevue, annonçait la formation d'une *commission mixte de chargeurs et d'armateurs*, ayant pour

mission de rechercher les moyens les plus propres à aboutir dans la voie législative.

Le Congrès approuva la nomination d'une commission mixte et en fixa le siège à Paris.

Les résultats du Congrès de Marseille furent importants : d'abord il permit aux chargeurs de s'entendre sur leurs revendications, de préciser leurs arguments et d'affirmer leur système. D'autre part, en réussissant, par la nomination de la commission mixte, à faire collaborer ensemble armateurs et chargeurs, dans un but de réforme, le Congrès rendait au commerce national un service signalé. Il ouvrait en même temps la voie à un échange de vues qui permit de mettre en lumière la véritable cause de non entente entre les parties.

CHAPITRE VI

ESSAI DE CONCILIATION. — LA COMMISSION MIXTE DU 14 MAI 1903.

La *commission mixte* se réunit à la chambre de commerce de Paris le 14 mai 1903, sous la présidence de M. Derode, président de la chambre de commerce de Paris. La commission comprenait dix délégués des chargeurs, dont un délégué-conseil, M. Autran, et onze délégués des armateurs dont un délégué conseil, M. le professeur Lyon-Caen, doyen de la Faculté de droit de Paris. A part une intervention de M. Desbief à propos d'un point de détail, M. Autran parla seul au nom des chargeurs. M. André Lebon fut le porte-parole des armateurs, sauf en ce qui concerne la question juridique, à vrai dire la plus importante : aussi la lutte s'engagea-t-elle surtout entre les deux conseils, MM. Autran et Lyon-Caen. La commission mixte ne tint qu'une séance : dès les premières paroles, il fut aisé de prévoir que chargeurs et armateurs n'arriveraient pas à s'entendre ; chacun des deux partis développa ses arguments avec beaucoup de force et de clarté, mais sans convaincre l'adversaire. Cette séance unique présenta cependant le plus grand intérêt, grâce au talent et à la science des orateurs, qui mirent en pleine lumière toutes les faces de ce grave problème.

§ 1. — Le point de vue juridique.

A. — *La question de compétence.*

Nous avons vu que la question de compétence n'avait été qu'effleurée au Congrès des chargeurs. A la commission mixte cette question va tenir la première place, elle sera le fond du débat et c'est parce qu'ils se trouveront en désaccord absolu sur ce point capital que chargeurs et armateurs se sépareront sans avoir pu réaliser l'entente désirable.

On sait qu'à l'issue du Congrès, les armateurs avaient déclaré qu'ils étaient prêts à s'entendre avec les chargeurs *dans la mesure où la marine française ne serait pas placée dans une situation défavorable vis-à-vis de la concurrence internationale*. Le texte préparé par M. Autran fut donc soumis aux armateurs. Dans ce projet, était déclarée nulle toute clause déchargeant les armateurs de la responsabilité des *fautes commerciales*, qu'il s'agisse de transports faits de pays étrangers en France ou de France dans un pays étranger.

Les armateurs soumièrent à leur tour le projet à leurs conseils, MM. Lyon-Caen, Millerand, Roy de Clottes et Govare. Les quatre conseils furent unanimes pour déclarer que ce texte irait incontestablement contre les intérêts de l'armement français et qu'il mettait notre marine dans un état d'infériorité manifeste par rapport aux marines étrangères. « Ce projet en lui-même, dit M. Lyon-Caen, n'est contraire à aucun principe de droit, en ce sens que le législateur français est maître de déclarer que les clauses insérées dans un contrat conclu, soit en France, soit en pays étranger, sont contraires à l'ordre public, et par conséquent sont considérées comme nulles

par la loi française. Mais faites attention, vous voulez arriver à un résultat pratique, vous ne voulez pas vous borner à prohiber en quelque sorte en l'air une clause, et à la déclarer nulle, pour que cela ne produise aucune conséquence. Le législateur français peut ordonner ce qu'il veut en principe aux tribunaux de France, mais il ne peut pas poser de règles qui s'imposent aux tribunaux étrangers. Or, actuellement, il est incontestable que les contestations relatives à de nombreux contrats d'affrètement pour des transports faits de France en des pays étrangers ou de pays étrangers en France, sont de la compétence des tribunaux étrangers, soit en vertu des règles contenues dans la loi étrangère, soit en vertu de la clause d'attribution de juridiction...

« Si vous voulez que votre loi atteigne son but d'une façon complète, il faut que vous alliez — ce qui me semblait, au premier abord, je l'avoue, exorbitant — jusqu'à insérer dans la loi française une disposition qui *déclare que toutes les contestations relatives au contrat d'affrètement, transport de France en pays étranger ou d'un pays étranger en France, seront de la compétence exclusive des tribunaux français et que toute clause attribuant compétence aux tribunaux étrangers serait nulle*. Autrement, le but des chargeurs ne serait pas atteint. »

Les conseils des armateurs demandèrent donc à M^e Aultrant de vouloir bien compléter son texte. Le conseil des chargeurs s'y prêta de bonne grâce, d'autant plus que cette lacune, il l'avait faite intentionnellement, pour ne pas compliquer la question dès le début ; il savait bien, lui aussi, que toutes sanctions risquaient d'être inefficaces tant que les parties signataires d'un contrat quelconque auraient le droit de faire attribution de juridic-

tion. Cette lacune de son projet, M. Autran s'empresse de la combler ; il alla avec joie jusqu'au bout de sa pensée, comme ses adversaires l'y invitaient, et proposa, dans le texte définitif soumis aux délibérations de la commission mixte, de faire insérer dans le Code de commerce français *une disposition déclarant nulle toute clause attribuant compétence à des tribunaux étrangers pour des contrats d'affrètement conclus en France ou devant recevoir leur exécution en France.*

Cette disposition était en effet de première importance : sans elle, le projet Autran s'écroulait tout entier, puisque, sans elle, au rebours des intentions formelles des chargeurs, l'armement français se trouverait incontestablement placé dans une situation d'infériorité à l'égard de l'armement étranger. Sur ce point — unique, d'ailleurs, comme nous allons le voir — MM. Lyon-Caen et Autran tombèrent d'accord.

B. — *Objections des armateurs.*

La proposition relative à la compétence étant, de l'aveu même des chargeurs, la cheville ouvrière de leur projet de loi, les armateurs vont prouver que cette proposition est insoutenable et ruinera du même coup tout le projet.

M. Lyon-Caen combattit la proposition de M. Autran en s'appuyant sur les arguments suivants :

1^o *Il n'y a dans la loi française aucune disposition semblable.* — A vrai dire, M. Autran soutient le contraire, et cite l'article 14 du Code civil, qui permet à un Français créancier d'un étranger d'actionner son débiteur devant les tribunaux de France, quand même ce débiteur ne résiderait pas sur le territoire français.

Mais, répond M. Lyon-Caen, cette disposition de l'article 14 est aujourd'hui généralement condamnée ; et, d'ailleurs, elle ne saurait être invoquée à l'appui de la thèse de M. Autran, *parce qu'elle ne porte pas atteinte à la liberté des conventions*. Le Français qui contracte avec un étranger *peut*, en effet, *renoncer* au « bénéfice exorbitant » de l'article 14, tandis que la disposition proposée devrait, pour être efficace, interdire *de la façon la plus absolue* toute clause attribuant compétence aux tribunaux étrangers. Le rapprochement institué par M. Autran est donc spécieux.

2° *Non seulement on ne trouve aucune disposition, du genre de celle qu'on propose, dans la loi française, mais on peut affirmer qu'une loi pareille serait contraire aux principes les plus certainement admis par toutes les nations civilisées.* — Ici encore M. Autran invoque un précédent : le fameux Harter Act. Mais l'Harter Act contient-il vraiment une disposition de ce genre ? Est-ce qu'en fait, aujourd'hui, malgré l'Harter Act, pour les marchandises importées aux Etats-Unis, le connaissement dressé dans les pays étrangers, notamment en France, ne contient pas toujours la clause de non-responsabilité absolue de l'armateur quant aux fautes du capitaine ? M. Lyon-Caen se contentait de poser la question, à laquelle M. André Lebon avait répondu d'avance dans un précédent discours : « Presque toutes les Compagnies qui desservent les Etats-Unis font des attributions à des tribunaux étrangers et conservent la clause de *full négligence* dans leur connaissement. » D'ailleurs, peut-on proposer à la France l'exemple des Etats-Unis, dont la marine, faible encore aujourd'hui, était pour ainsi dire nulle au moment où fut publié l'Harter Act ? Enfin,

était-ce l'intérêt de la marine marchande qui inspirait le législateur américain? En aucune façon. Et les chargeurs le savent bien, puisque la chambre de commerce du Havre, représentée à la commission mixte, l'a déclaré formellement en ces termes : « On a invoqué l'exemple des Etats-Unis, qui ont dernièrement sanctionné par une loi la nullité des clauses de connaissance introduites par les armateurs ; mais les Américains, *qui ont abandonné aux marines étrangères la presque totalité de leurs transports*, n'ont cherché dans ces prescriptions qu'une *mesure de protection pour leurs exportations, sans s'occuper des intérêts de la navigation*, relativement secondaires pour eux. »

3° Une pareille disposition exciterait, chez les nations étrangères, une sorte de répulsion, qui se traduirait, à coup sûr, par des représailles. Faut-il rappeler que la France n'est pas seule au monde, que le législateur anglais et le législateur allemand pourraient prendre, de leur côté, une attitude semblable, et déclarer seuls compétents, en cette matière, les tribunaux anglais ou les tribunaux allemands ? Comment sortir des complications sans nombre qu'amèneraient ces représailles trop naturelles ? Pas un ministre des affaires étrangères ne consentirait à entrer dans une voie si périlleuse. Le projet Autran est donc irréalisable.

C. — Réponses des chargeurs.

Les réponses de M. Autran aux critiques de l'éminent conseil des armateurs nous paraissent, les unes trop subtiles, les autres trop vagues. La vivacité du langage cache assez mal l'embarras de l'auteur du projet ; il sent que c'est là le point faible de la réforme législative proposée.

Aux observations de M. Lyon-Caen à propos de l'article 14 du Code civil, M. Autran n'objecte rien ; il semble donc admettre tacitement qu'une disposition du genre de celle qu'il voudrait faire insérer dans notre Code serait une nouveauté. Pour ce qui a trait soit aux législations étrangères, soit aux représailles qu'amènerait l'adoption de son projet, voici son argumentation :

1^o *Les armateurs prétendent que l'Harter Act ne vise pas notre situation ? C'est une erreur.* — Ils n'ont qu'à se reporter à l'article 5 de la loi américaine. Rappelons-en le texte : « Art. 5. — Pour la violation de l'un quelconque des articles de cette loi, l'agent, l'armateur ou le capitaine du navire qui se sera rendu coupable de cette violation, et qui refusera de délivrer quand on le lui demandera un connaissement comme il est stipulé ci-dessus sera passible d'une amende maximum de 2.000 dollars. Le montant de l'amende et les frais encourus pour cette violation auront pour gage le navire dont l'agent, l'armateur ou le capitaine s'est rendu coupable de ladite violation, et, en conséquence, des poursuites pourront être exercées contre le dit navire devant n'importe quelles cours de district des Etats-Unis dans la juridiction de laquelle le navire pourra être trouvé. Une moitié de cette amende reviendra à la partie lésée par ladite violation et l'autre moitié au gouvernement des Etats-Unis. »

La citation de cet article semble rassurer pleinement l'orateur et il passe outre, alors qu'on lui demandait si, *en fait, aujourd'hui, malgré l'Harter Act*, pour les marchandises importées aux Etats-Unis, le connaissement dressé dans les pays étrangers ne contient pas toujours la clause de non-responsabilité absolue de l'armateur quant aux faits du capitaine.

Il ne répond pas non plus aux remarques, si importantes, de M. André Lebon sur les conditions spéciales des Etats-Unis en matière de marine marchande et sur la portée réelle de la loi américaine. Cette citation pure et simple d'un article ne suffit nullement à nous éclairer et la trop brève réponse de M. Autran n'est pas faite pour effacer de notre esprit cette impression que, décidément, sur l'interprétation et l'application de l'Harter Act, de si nombreuses difficultés et incertitudes se sont produites qu'il est peu aisé d'être fixé exactement.

2° *Il importe peu qu'aucune clause semblable de compétence ne se soit jamais vue dans aucune législation.* —

« Les lois commerciales, déclare M. Autran, se transforment au fur et à mesure des besoins commerciaux, et me dire qu'aucune législation n'a introduit un pareil principe dans sa loi m'enlaisse bien indifférent. » Et l'orateur évoque le souvenir d'une société, *la Conserva*, qui se constituait entre navires voyageant de conserve pour éviter les corsaires ; or, comme il n'y a plus de corsaires, il n'y a plus de *Conserva*. Les législations commerciales évoluent ; elles naissent et meurent quand les besoins du commerce l'exigent. Il n'y a que vingt ans environ que les clauses de compétence se sont introduites dans les connaissements. Auparavant, toutes les contestations se réglaient au port de reste, au lieu d'arrivée des navires, et la législation n'avait pas à se préoccuper d'annuler la clause de compétence : cette clause n'existait pas. Le caractère de nouveauté du projet ne prouve donc rien contre lui, au contraire.

Que penser de cette argumentation ? Certes, M. Autran a parfaitement raison de dire que la législation commerciale — comme toutes choses — évolue. Mais n'est-ce

pas dans un sens diamétralement opposé à celui qu'il préconise ? Cette sorte de repliement de chacun sur soi-même n'est-elle pas contraire aux tendances du droit commercial international, qui toutes, depuis 30 ans, vont *vers l'unification* ?

3° *Les représailles de la part des nations étrangères ne seraient nullement fâcheuses.* — « Nous reviendrons par le régime des législations nouvelles à l'état de choses qui existait il y a quelques années, avant l'introduction de ces diverses clauses de compétence ; c'est-à-dire que chaque contrat de transport sera régi par la loi du port de reste. » Tout sera donc pour le mieux ; les difficultés et les dangers évoqués par M. Lyon-Caen sont « des chimères ».

4° *D'une façon générale, et pour conclure, cette question de compétence, essentielle d'ailleurs, n'est nullement difficile à résoudre.* — Et ici, M. Autran ne donne plus même de raisons : il se contente d'affirmations pures et simples, à l'appui desquelles il invoque, il est vrai, sa propre expérience, et le nombre considérable de dossiers maritimes passés entre ses mains. Mais des arguments de ce genre, quelle que soit l'autorité de l'éminent conseil des chargeurs, ne suffisent sans doute pas à résoudre un problème juridique aussi grave que celui qui nous occupe ; les difficultés subsistent après qu'on nous a déclaré « qu'en les serrant de près », on n'en « rencontrerait aucune », phrase bien étrange, à quelque point de vue qu'on se place ; et les objections de M. Lyon-Caen, exposées avec une précision toute scientifique, ne sont pas réfutées par cette déclaration que la question devient « simple comme bonjour »... « lorsqu'on descend des hauteurs de la théorie pour entrer sur le terrain plus plat

et plus uni de la pratique ». Ainsi, on avoue que le projet, en soi, est contestable, mais on assure qu'il lui suffira de devenir loi et d'être appliqué pour que sa perfection éclate aux yeux. C'est répondre à un raisonnement par une gageure.

§ 2. — Le point de vue pratique.

A. — *Objections des armateurs.*

Avant de laisser à M. Lyon-Caen le soin de traiter le point capital du débat, M. André Lebon, président du comité central des armateurs de France, avait soumis à la commission mixte les divers arguments, autres que juridiques, opposés par les armateurs au projet de M. Aultran. M. André Lebon avait personnellement une situation assez délicate dans le débat, ayant déposé en 1895 le projet de loi dont s'inspiraient précisément, en 1903, les chargeurs, ses adversaires.

Il s'expliqua avec bonne grâce sur les motifs qui l'avaient conduit à abandonner ses opinions d'autrefois. « Ces motifs, dit-il, sont extérieurs à la question, ils proviennent de la crise intense que traverse la marine marchande en général et la marine française en particulier... Des opinions qu'on pouvait soutenir à des époques de prospérité relative constitueraient à l'heure actuelle un accroissement des périls de toute nature qui menacent ce qui nous reste de marine marchande. »

En tout cas, le projet de loi présenté par les chargeurs n'était pas acceptable. M. André Lebon en donnait cinq raisons principales :

1° *Le projet porterait un nouveau coup à l'industrie et au commerce français*, qui se trouvent déjà dans une si-

tuation d'infériorité « lamentable » pour supporter la concurrence sur certains marchés extérieurs. Les causes de cette situation sont nombreuses ; pourquoi en créer de gaieté de cœur une nouvelle, par cette législation qui alourdira nécessairement les frets et diminuera encore le peu de force d'expansion de notre grande industrie ?

2° *Si le projet était adopté, l'armateur français ne pourrait plus affréter son navire à ordre.* — « Il n'est pas admissible, en effet, que s'il signe une charte-partie dans un port quelconque de l'Amérique du Nord ou du Sud à ordre pour l'Europe, sa responsabilité soit différente suivant que, arrivant vers les côtes d'Europe, il recevra l'ordre de débarquer son chargement en Angleterre ou en France. »

3° *L'exemple de l'Allemagne condamne le projet.* — En Allemagne aussi, les assureurs ont essayé de tourner les chargeurs contre les armateurs. Mais les armateurs allemands ont rencontré un appui déterminé de la part des chambres de commerce ; ils ont repoussé l'assaut, ou plutôt l'ont fait dévier dans un sens où les armateurs français sont tout prêts à unir leurs efforts à ceux de leurs compatriotes chargeurs. « Les chambres de commerce allemandes ont évolué sur place pour limiter leur propagande et leurs efforts à ce seul et unique objectif : *agir sur le Chancelier de l'Empire pour qu'il provoque sur ce point une entente internationale*, en disant très catégoriquement que, si on ne subordonnait pas toute réforme de la législation des connaissements à une entente internationale, on mettrait la marine allemande — il ne s'agit pas de la marine française — dans une situation d'infériorité manifeste vis-à-vis de ses concurrents. »

4° *Le projet est dangereux aussi, en ce sens qu'il encou-*

rage l'Etat à intervenir par voie d'autorité dans les contrats entre particuliers. — L'Etat n'a que trop de tendance à agir ainsi. Pourquoi l'y pousser ?

5° *Le projet est inutile, parce que presque toutes les Compagnies de navigation françaises répondent, en fait, des fautes commerciales.* — Elles insèrent bien dans leurs connaissements les clauses en question, mais il est notoire qu'elles ne les invoquent pas d'ordinaire contre les chargeurs. « Il faut des cas absolument exceptionnels, je dirai presque que la mauvaise foi du client soit évidente », pour que la Compagnie des Messageries maritimes, par exemple, invoque les clauses d'exonération. Et tous les armateurs font de même. Dans ces conditions, de quoi se plaignent les chargeurs, et à quoi rime le projet ?

B. — *Réponses des chargeurs.*

M. Autran répondit point par point aux arguments de M. André Lebon.

1° *L'industrie et le commerce français ne souffriront pas de l'adoption du projet, parce que le fret n'en sera pas alourdi.* — Cette question de clause d'exonération est-elle en effet un des facteurs essentiels du prix du fret ?

Théoriquement oui, pratiquement non : le prix du fret est déterminé surtout par la grande loi économique de l'offre et de la demande. La question de responsabilité n'est qu'accessoire, et l'exemple de ce qui se passe à Gênes le prouve. La Cour de cassation de Turin annule *toutes* les clauses d'exonération pour négligence, qu'il s'agisse de *fautes nautiques* aussi bien que de *fautes commerciales*. Cette jurisprudence a-t-elle empêché l'extraordinaire développement du port de Gênes ? D'autre

part, le taux des frets s'est-il sensiblement relevé pour les marchandises à destination de l'Amérique depuis la publication de l'Harter Act ? Au contraire.

2° *Le projet n'empêche nullement les armateurs français de pouvoir louer leurs navires avec la clause à ordre.*

— Si le port d'ordre est éventuellement un port français, cette responsabilité éventuelle de l'armateur entrera dans le calcul du prix de revient et dans la fixation des frais qu'il stipulera sur la charte-partie. Le projet n'empêchera pas plus les transactions avec la France que l'Harter Act n'empêche les transactions avec l'Amérique.

3° *On cite l'exemple de l'Allemagne et on propose de renvoyer la solution du problème à une entente internationale ; autant vaudrait nous renvoyer aux calendes grecques.* — M. Autran rappelle que le gouvernement français fit part du projet Lebon au gouvernement belge, en le priant de sonder les autres puissances en vue de savoir quel accueil elles réserveraient à un projet d'entente internationale : or l'Angleterre répondit par une fin de non-recevoir dédaigneuse à toute espèce d'entente quelconque ; l'Angleterre, on le sait de science sûre, n'entrera jamais dans cette voie. C'est donc une duperie de nous proposer d'y entrer nous-mêmes.

4° *Pour l'intervention de l'Etat dans les affaires privées, M. Autran déclare y répugner aussi fortement que M. André Lebon. Mais les armateurs jouissent d'une sorte de monopole de fait, et l'intervention de l'Etat est légitime quand il s'agit de sauvegarder l'intérêt général contre le monopole d'un intérêt particulier.*

5° Le projet est inutile, selon M. Lebon, parce que, dans la pratique, les armateurs français paient les fautes d'arrimage, les fautes commerciales, en dépit des clauses

d'exonération insérées dans les connaissements. « Eh ! bien, si vous les payez, répond M. Autran, en quoi la loi que je vous propose changera-t-elle votre situation ?... Vous payez les manquants, les fautes d'arrimage. De quoi vous plaignez-vous alors ? Le projet de loi, loin de vous être défavorable, devrait me valoir vos remerciements. » En effet, si la loi est inutile, quant aux armateurs français, qui ne l'ont pas attendue pour payer les fautes commerciales, elle ne sera pas inutile quant aux armateurs étrangers, dont quelques-uns ont plaidé en France des procès que jamais des armateurs français n'auraient soutenus ; donc elle aggravera les obligations de ces étrangers, concurrents de l'armement français ; donc ces concurrents, pour suivre le raisonnement économique dont M. Lebon se servait tout à l'heure, seront obligés de faire payer plus cher, pour le grand avantage de l'armement national. Et M. Autran se plaint plaisamment d'être incompris de ses compatriotes armateurs, qui ne se rendent pas compte de sa sollicitude à leur endroit...

C. — *Proposition de M. Estier : le connaissement double.*

A la fin de la séance de la commission mixte, un armateur, M. Estier, fit, en son nom personnel, une proposition des plus intéressantes. Pourquoi, selon lui, faire intervenir le législateur ? Puisque, d'un côté, les armateurs ne demandent pas mieux que d'aider les chargeurs, puisque les chargeurs, d'un autre côté, ont le désir de favoriser l'armement français, pourquoi chargeurs et armateurs n'essaieraient-ils pas de faire quelque chose en commun, entre eux ? Selon toute probabilité, ils arriveraient ainsi à s'entendre.

M. Estier distingue, en termes assez piquants, deux espèces de chargeurs : d'une part, le chargeur isolé, ignorant, naïf, qui ne discute pas, à qui l'on remet un morceau de papier où il y a tellement de clauses, imprimées en si petits caractères, qu'il ne les lit même pas ; d'autre part, le chargeur âpre au gain, qui discute les conditions de transport non pas sou à sou, mais centime à centime, qui dit à l'armateur : « Donnez-moi les clauses que vous voudrez, je m'en arrangerai toujours,... mais faites-moi un tarif meilleur marché, le meilleur marché possible. »

M. Estier propose donc de créer, à l'usage de ces deux chargeurs différents, deux connaissements différents.

Un de ces connaissements serait normal, obligatoire, selon la loi ; on le remettrait impérativement aux chargeurs chaque fois qu'il n'y aurait pas discussion. Ce connaissement serait plus cher que le connaissement avec clauses, car il est naturel et juste que de l'augmentation des responsabilités et des risques résulte une augmentation du fret ; ainsi, quand les Compagnies de chemins de fer, qui, elles, ont un véritable monopole de droit et de fait, font aux chargeurs des concessions sous forme de tarifs spéciaux, elles ont soin de s'exonérer de certaines responsabilités, clauses de délai, clauses de retard, etc.

Dans le cas de discussion, au contraire, l'armateur aurait la faculté, n'étant pas lié par un texte de loi, de défendre le contrat passé avec son client. « L'Etat, dit M. Estier, n'interviendrait pas plus dans nos factures de fret (connaissements) qu'il n'intervient dans les conditions de vos factures de vente... Car, ce qu'il faut chercher à éviter, c'est l'immixtion du législateur dans nos affaires privées. »

Non seulement cette proposition n'était pas nouvelle, mais encore l'expérience du *connaissance double* avait été tentée, volontairement, par les armateurs marseillais, en 1896. M. André Lebon ne manqua pas de le faire remarquer à la commission mixte, car cette expérience avait été concluante ; *elle avait prouvé que les chargeurs vont toujours au meilleur marché, et qu'ils ont bien plus souci de l'abaissement du fret que des clauses d'exonération*. En effet, le *connaissance* sans clause de Marseille n'avait donné lieu qu'à *trois* demandes ! Et les armateurs de conclure, avec M. André Lebon : « Soit deux ports voisins et rivaux, Dunkerque et Anvers. Si vous avez à Dunkerque, dans le *connaissance*, des clauses forçant à relever le fret, et à Anvers des clauses permettant de le laisser bas, il est certain que la marchandise française ira encore plus à Anvers qu'elle n'y va déjà. »

La proposition de M. Estier ne fut pas discutée par la commission mixte qui, n'ayant pu arriver à une entente sur le terrain législatif, se sépara. A la suite de la réunion de la commission, le comité central des armateurs de France, par la plume de son président, M. André Lebon, fit aux chargeurs les trois propositions suivantes :

1° Le comité s'engageait, dans le cas où les chargeurs voudraient bien joindre leurs efforts aux siens, à faire les démarches les plus pressantes auprès de M. le ministre des affaires étrangères, comme les Allemands l'avaient fait auprès du Chancelier de l'Empire (1), pour provoquer

(1) Dans la lettre où il avisait les délégués chargeurs de propositions faites par M. André Lebon, au nom des armateurs, M. Paul Desbief, président du syndicat des exportateurs de Marseille, commentait ainsi cette phrase, qui, dit-il, laisse supposer l'absence d'un accord entre armateurs et chargeurs allemands préalablement à leur

l'aboutissement de la réforme des clauses de connaissance *par voie d'entente internationale*.

2° A défaut de cette solution, seule efficace, le comité se déclarait prêt à s'en remettre à la haute appréciation de M. le ministre des affaires étrangères, ou à celle de M. Louis Renault, jurisconsulte attitré du ministère des affaires étrangères, *sur le caractère excessif et dangereux de la clause d'interdiction d'attribution de juridiction proposée par M. Autran*.

3° Les armateurs, désireux d'épuiser tous les moyens possibles de conciliation, étaient disposés à étudier et à mettre en pratique dans le plus bref délai possible *le système du double connaissance*.

Mais les chargeurs, repoussant ces propositions, poursuivirent leur campagne en vue de l'intervention du législateur, et, le 13 février 1904, M. le ministre du commerce instituait une commission interministérielle chargée d'examiner « s'il y a lieu d'apporter des modifications à la législation sur les connaissements ».

demande d'une entente internationale : « Il résulte des documents soumis au Congrès d'octobre 1902 à Marseille, que c'est seulement après avoir obtenu de leurs lignes nationales la mise en vigueur d'un connaissance analogue à celui dont nous demandons l'adoption, que les chargeurs et armateurs allemands ont réclamé de leur gouvernement l'imposition de cette pratique aux navires étrangers, par le moyen d'une entente internationale. »

CHAPITRE VII

COMMISSION INTERMINISTÉRIELLE DU CONNAISSEMENT.

— LE RAPPORT RODOLPHE ROUSSEAU (1904-1906).

La commission interministérielle du connaissance était composée de douze membres : MM. Durand, conseiller à la Cour de cassation, président ; Colson, conseiller d'Etat, vice-président ; Paillot, conseiller d'Etat, directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice ; Rodolphe Rousseau, avocat à la Cour d'appel de Paris ; Louis Renault, professeur à la Faculté de droit de Paris, jurisconsulte du ministère des affaires étrangères ; de Cazotte, sous-directeur des affaires commerciales au ministère des affaires étrangères ; de Jouvenel, directeur honoraire au ministère de la justice ; Chapsal, directeur du commerce et de l'industrie au ministère du commerce, de l'industrie et du travail ; Herman, directeur de l'exploitation postale au sous-secrétariat d'Etat des postes et télégraphes ; Taconet, président du comité des courtiers maritimes de France ; Paul Fromageot, avocat à la Cour d'appel de Paris, membres ; M. Drouet, chef de bureau au ministère du commerce, secrétaire.

La commission, instituée par arrêté ministériel du 13 février 1904, tint six séances, les 11 février, 13 mai, 16 et 17 juin, 1^{er} et 7 juillet 1905. M. Dubief, ministre du commerce, présida lui-même à son installation. Il dé-

clara que la tâche de la commission était délicate, la question à résoudre étant plus internationale que nationale. « Il n'est pas douteux, dit-il, qu'il serait désirable que des dispositions uniformes fussent adoptées sur la matière par toutes les nations maritimes..... La commission doit étudier s'il est possible, en dehors d'une entente de cette nature, et sans léser les intérêts généraux de l'Etat, d'apporter à notre législation des connaissances les modifications qui sont demandées par les chargeurs. Dans le cas contraire, elle fournirait à l'administration de nouveaux éléments susceptibles de permettre de poursuivre la solution de la question par la voie d'une entente internationale. »

La commission mena son enquête dans un esprit d'impartialité absolue ; elle convoqua et entendit successivement chargeurs, armateurs et assureurs ; elle éclaira sous toutes ses faces le problème grave et complexe qui lui était posé ; elle chercha, non seulement « à équilibrer les intérêts privés, aussi respectables les uns que les autres », mais encore à ne pas nuire à notre marine marchande, à ne pas la mettre « en état d'infériorité pour la concurrence déjà si difficile sur le monde ».

Son enquête terminée, la commission chargea un de ses membres, M. Rodolphe Rousseau, de rédiger un rapport qu'elle adopta à l'unanimité le 17 février 1906 et qui fut transmis le 19 mars suivant à M. le ministre du commerce. Ce rapport est un document de grande valeur qui épuise presque la question. Les faits et les idées y sont exposés avec la rigueur de la science ; le pour et le contre y sont scrupuleusement pesés ; ajoutons que le style précis du rapporteur permet de le suivre sans fatigue au milieu de tous ces arguments juridiques et prati-

ques, de tous ces intérêts contradictoires, de toutes ces législations invoquées, qui rendent si attrayante ensemble et si difficile l'étude que nous nous sommes proposée. Nous analyserons ce rapport de notre mieux, tout en nous permettant d'en changer l'ordre pour les besoins de notre exposé et de passer très rapidement sur certains points afin d'éviter des redites.

Le problème peut, à notre avis, se résumer en un certain nombre de questions :

1° Question purement juridique.— Les clauses d'irresponsabilité dans les connaissements sont-elles contraires au principe du contrat de transport ?

2° L'adoption des clauses d'irresponsabilité est-elle universelle et que faut-il penser des exceptions invoquées par les chargeurs ? (Harter-Act, Jurisprudence italienne, etc.).

3° Si toutes les législations admettent la validité des clauses d'exonération, peut-on arriver à la réforme souhaitée par les chargeurs autrement que par voie d'entente internationale ; et cette entente internationale est-elle impossible à réaliser ?

4° En dehors d'une entente internationale, serait-il possible d'appliquer la loi nouvelle à tous les navires entrant dans les ports français, en étendant par exemple le domaine d'application de l'article 14 du Code civil ?

En dehors de la question de savoir si la loi proposée serait, d'une part, fondée en droit, et, d'autre part, réellement applicable, ne peut-on pas douter de son utilité, et ne peut-on pas craindre qu'elle n'aille contre les intentions patriotiques, hautement proclamées, de ses auteurs ?

Autrement dit :

5° Le système que les chargeurs voudraient voir ins-

tituer par le législateur n'est-il pas réalisé déjà dans la pratique? Voilà pour l'inutilité du projet.

6° D'un autre côté, ne serait-ce pas les assureurs, c'est-à-dire, en grande partie, des capitaux étrangers, qui profiteraient de la loi nouvelle, au détriment de l'armement français? Voilà pour le danger du projet.

En résumé, et d'une manière plus générale encore, la réforme serait-elle juste (1^{re} question)? Serait-elle possible (2^e, 3^e et 4^e questions)? Atteindrait-elle le but qu'on se propose (5^e et 6^e questions)?

A. — La loi proposée ne serait pas fondée en droit.

1^{re} QUESTION. — *Les clauses d'irresponsabilité dans les connaissements sont-elles contraires au principe du contrat de transport?*

L'article 1134 pose en principe que « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ». Il faut donc que les circonstances aient permis aux contractants de librement discuter leurs conventions et les stipulations du contrat. Or, le contrat de transport avec ses clauses de non-responsabilité n'est pas, soutiennent les chargeurs, une convention librement conclue entre les armateurs et eux. Le chargeur se trouve *contraint* d'accepter le connaissement qu'on lui présente, avec ses multiples restrictions imprimées en petits caractères dont il ne prend guère connaissance, parce que, les lirait-il scrupuleusement, que cela lui serait inutile : il sait que l'armateur ne modifiera en rien son connaissement. S'il s'adressait à un autre armateur, français ou étranger, il se trouverait en présence des mêmes clauses, de la même intransigeance, tous les connaissements de toutes les Compagnies se ressemblant comme des copies.

Le chargeur se trouve donc tout seul en face, non plus, comme autrefois, de propriétaires de navires isolés, mais de Compagnies puissantes, peu nombreuses, souvent syndiquées. Il se voit plus seul qu'il y a 20 ou 25 ans, alors que le commerce d'exportation se trouvait presque en entier entre les mains de puissantes maisons de commission qui groupaient les marchandises de toutes sortes et qui, présentant aux armateurs des tonnages importants, pouvaient encore se défendre, discuter les conditions. Aujourd'hui les producteurs travaillent directement avec les pays importateurs ; pendant que le commerce d'exportation se divise, l'industrie de l'armement se concentre entre les mains de quelques Compagnies puissantes, fondées avec un capital social énorme, bénéficiant (sous la forme de subventions postales et autres, de primes, etc.) d'une participation importante de la nation, jouissant en un mot d'un véritable *monopole de fait*. Dans ces conditions, concluent les chargeurs, bien qu'il faille éviter autant que possible l'intervention de l'Etat dans les affaires privées, bien qu'il soit dangereux de donner des lisières au commerce et à l'industrie qui vivent surtout d'indépendance, *la loi seule* peut rétablir l'égalité entre armateurs et chargeurs ; il doit y avoir réglementation par la puissance publique pour sauvegarder l'intérêt général contre le monopole d'un intérêt particulier. L'exemple à suivre pour les transports maritimes est fourni par la proposition Rabier, adoptée par la Chambre le 20 mars 1902, et devenue la loi du 29 mars 1905, qui oblige les Compagnies de chemin de fer à apporter la preuve qu'elles n'ont pas commis de faute dans le transport des marchandises qui leur sont confiées. Cette loi mit fin aux clauses d'irresponsa-

bilité qui, d'après la jurisprudence, aboutissaient simplement à un renversement du fardeau de la preuve.

Que faut-il penser de cette argumentation ?

D'abord, les chargeurs ne sont pas si isolés et si faibles qu'ils veulent bien le dire. Si les armateurs se sont groupés en syndicats (1), de leur côté les chargeurs n'ont pas négligé de recourir à ces groupements ; ils peuvent même s'entendre pour se transformer eux-mêmes en armateurs, et telle fut précisément l'origine de la Compagnie des *Chargeurs réunis*.

En second lieu, il n'est pas vrai que le connaissance soit non pas proposé, mais imposé au chargeur, et que, par conséquent, le contrat ne soit pas librement consenti au moment de la remise des marchandises. Les conditions du connaissance ne sont, en effet, un mystère pour personne. Ceux qui ont la pratique des affaires connaissent bien les divers types de connaissances et y introduisent souvent des modifications. Les chargeurs sont le plus souvent sollicités par plusieurs maisons pour un seul port, et ils savent bien jouir de cette circonstance pour obtenir des conditions spéciales ; c'est leur droit, leur intérêt, c'est la loi du commerce. Quant à cette remarque, souvent présentée qu'on ne lit pas les clauses des connaissances et qu'elles sont imprimées en tout petits caractères, c'est une plaisanterie : a-t-on jamais tiré argument de ce fait que les assurés lisent rarement les polices qu'ils souscrivent ?

(1) Les syndicats entre armateurs français sont d'ailleurs fort loin, remarque avec regret M. Rousseau, d'avoir atteint le degré de perfection d'organisation de certaines marines étrangères en véritables *trusts*, et notre marine marchande se ressent bien de son organisation imparfaite dans sa lutte avec la concurrence étrangère.

D'autre part, et c'est ici le point capital, comment concilier la théorie des chargeurs, et particulièrement leur accusation de monopole, avec la constatation des effets de la *concurrence*? Les chargeurs sont bien obligés de reconnaître que la concurrence seule explique l'énorme baisse des frets actuels. Alors, leur dit M. Rousseau, il faudrait pourtant choisir. Le fait même que les chargeurs ont pu influencer sur le cours du fret pour le faire descendre à un taux si bas est en contradiction absolue avec l'affirmation que l'armement exerce un monopole; si l'armement exerçait un monopole, ce serait lui qui imposerait son tarif aux chargeurs. Or, vous en convenez vous-mêmes, c'est le contraire qui a lieu. On ne peut soutenir que l'armement constitue un monopole à une époque où chacun a la liberté d'acheter ou d'affréter des navires, où la concurrence entre les diverses nations et les diverses Compagnies de chaque nation a atteint un tel degré d'acuité que les frets permettent souvent à peine à l'armateur de payer simplement la dépense de son navire. Les chargeurs nous parlent toujours des connaissements, qui, disent-ils, sont draconiens. Pourquoi les armateurs ne parleraient-ils pas des chartes-parties que les chargeurs leur imposent, et dont les formules sont bien plus longues et bien plus compliquées que celles des connaissements! Dans chacune des clauses de ces chartes, le chargeur stipule une condition qui se traduit par la perte d'une partie du fret (1), si bien qu'au bout du compte il reste au vapeur tout juste de quoi payer ses dépenses courantes. Cependant l'armement ne réclame pas; il su-

(1) Par exemple la cause relative aux *jours de planche*, dont on a présenté à la Commission, avec preuves à l'appui, un exemple caractéristique (pages 24 et 25 du rapport).

bit la loi de l'offre et de la demande, avec toutes ses conséquences. C'est la concurrence qui l'y contraint ; c'est la concurrence encore qui le porte à se montrer aussi vigilant que possible, à redouter les négligences, et cela en dépit des clauses d'irresponsabilité ; car si les pertes ou avaries se multiplient, sa clientèle s'adressera à des rivaux, français ou étrangers.

Les armateurs, prétend-on, se trouvent dans une situation privilégiée et l'on allègue *les primes*. Mais les primes ne sont pas autre chose que des remèdes — d'efficacité discutable d'ailleurs — à la crise de notre marine marchande. *La succession, en 25 ans, de quatre lois de primes*, souligne d'une manière frappante la gravité de cette crise. Si, comme le dit M. Autran, l'industrie des transports maritimes est placée dans une situation particulièrement avantageuse, d'où vient que l'on ait eu recours à l'intervention de l'Etat pour essayer de relever cette industrie de sa décadence ?

La commission estime enfin que la comparaison instituée entre les Compagnies de chemin de fer et les Compagnies de navigation est fautive. Les premières sont nanties d'un *monopole de droit* ; les dernières sont soumises à la concurrence la plus vive. Il n'y a aucune analogie, au surplus, entre la situation des transports terrestres et celle des transports maritimes ; ce que le législateur édicte pour les uns ne peut donc pas servir d'argument pour les autres.

En résumé, les clauses d'irresponsabilité dans les connaissements ne sont pas contraires au principe de la liberté du contrat de transport ; ce qui est contraire à ce principe, c'est le projet de loi proposé par les chargeurs. Et M. Rousseau, s'appuyant sur la démonstration

péremptoire qu'ont faite de cette idée capitale MM. Lyon-Caen et Renault, et que nous avons rapportée, nous aussi, dans un des chapitres précédents (1), montre qu'il n'est pas plus immoral pour les armateurs de décliner la responsabilité des fautes ou des négligences du capitaine que, pour un loueur de voitures, par exemple, de s'assurer contre les fautes ou négligences de ses cochers. Si les armateurs se sont affranchis de la responsabilité, c'est moyennant la compensation pour les chargeurs d'un prix de transport moins élevé ; ces réductions leur donnent la faculté de s'assurer eux-mêmes et leur permettent de regagner en partie la prime qu'ils auront à verser aux assureurs, ou, s'ils préfèrent courir le risque, de bénéficier des différences des frais de transport. Les clauses d'exonération ne sauraient donc être taxées, en toute justice, de « violation de l'ordre public ».

B. — La loi proposée serait inapplicable.

2^e QUESTION. — *L'adoption des clauses d'exonération est-elle universelle et que faut-il penser des exceptions invoquées par les chargeurs ?*

L'usage d'introduire des clauses d'exonération dans les connaissements s'est répandu dans toutes les nations maritimes, et, à peu près partout, les législations et jurisprudences étrangères sanctionnent la validité de ces clauses. Une première remarque s'impose donc : si l'industrie de l'armement a été amenée, dans tous les Etats, à suivre l'exemple parti de l'Angleterre, ce doit être sous l'empire des nécessités économiques. On sait que pendant tout le cours du xix^e siècle, les chargeurs ont fait

(1) Chapitre III, *La doctrine*.

porter leurs efforts sur le prix même du transport, et qu'ils ont obtenu une baisse considérable des frets. Obligés de céder, sous la pression de la concurrence tant nationale qu'étrangère, les armateurs ont cherché à se préserver contre les risques de plus en plus grands que leur faisaient courir les modifications survenues dans l'industrie de la navigation.

Les mêmes causes ont, dans tous les pays, engendré les mêmes effets. Or, si la pratique contre laquelle luttent les chargeurs est devenue universelle, il saute aux yeux qu'étant donné la concurrence, toute réforme des connaissements devra, elle aussi, être universelle. Les chargeurs le savent bien, et c'est pourquoi ils s'appliquent à prouver que l'adoption des clauses n'est pas universelle ; c'est pourquoi ils insistent tant sur les rares législations et jurisprudences étrangères qui prohibent les clauses d'exonération.

On trouve, en effet, comme nous l'avons vu déjà dans le cours de cette étude, deux législations opposées à la liberté absolue du connaissement : l'Harter Act américain et la loi australienne. D'autre part, pendant un certain temps d'ailleurs, jusqu'en 1904, une *seule* juridiction italienne, la Cour d'appel de Gênes, s'est prononcée contre la validité des clauses. Enfin les chargeurs tirent argument du fait que diverses sociétés allemandes ont accepté les conditions du connaissement dressé par les chambres de commerce de Hambourg et Brême avec responsabilité. Or, disent les chargeurs, ni les Etats-Unis, ni l'Australie, ni le port de Gênes, ni les Compagnies allemandes qui ont accepté de supprimer dans leurs connaissements la *négligence clause* n'ont vu s'amoindrir leur prospérité, bien au contraire. Pourquoi

la France ne s'inspirerait-elle pas de ces exemples ?

La commission devait donc examiner de très près les trois (1) exceptions invoquées par les auteurs du projet de loi.

a) *Harter Act*.

Trois raisons doivent être mises en valeur pour réfuter le rapprochement de l'Harter Act et du projet français de 1895.

1° Le bill américain, loin d'être une aggravation comme ce serait le cas pour notre armement, si la prétention des chargeurs était admise, institua, pour les armateurs américains, un régime très libéral, puisqu'il les exempta, à l'avenir, de plein droit, des fautes commises « in navigation or in the management of the ship », alors qu'avant lui, ils étaient tenus pour responsables *même des fautes nautiques*.

2° Le projet de 1895 était beaucoup plus rigoureux que l'Harter Act ; le projet français autorisait seulement les armateurs à s'exonérer « des erreurs, négligences et fautes nautiques résultant du commandement dans la manœuvre ou de l'exécution du commandement ». Ces derniers mots restreignent beaucoup le sens de l'expression *fautes nautiques*, qui est loin de comprendre toutes les fautes dont la loi américaine exonère les armateurs. Ainsi, la Cour d'appel du circuit des Etats-Unis, le 28 mai 1895, a déclaré que les propriétaires de navires ne devaient pas être tenus des avaries survenues à la cargaison, par suite du défaut de fermeture convenable d'un hublot, considérant qu'il s'agissait d'une faute

(1) La loi australienne n'est qu'une copie presque textuelle de l'Harter Act.

commise dans la « management » du navire. L'Harter Act (art. 3) décide que lorsque l'armateur prouve qu'il a fait avant le départ toute diligence pour que le navire soit, à tous les points de vue, en état de tenir la mer, pour qu'il soit convenablement armé, équipé, approvisionné, ni le navire, ni ses armateurs, agents ou affrèteurs ne deviendront ou ne seront responsables des avaries ou des pertes résultant de fautes ou d'erreurs de navigation ou de conduite dudit navire.

L'Harter Act permet encore de s'exonérer de la responsabilité du coulage, du bris, etc. ; et son article 7 formulant une exception importante, dit que les articles 1 à 4 ne s'appliquent pas au transport des animaux vivants.

3° Dans la mesure où il est rigoureux, c'est-à-dire où il proscriit les clauses d'exonération, l'Harter Act s'explique par des considérations spéciales aux Etats-Unis : nous l'avons vu plus haut (1), la volonté du législateur américain a été de protéger les chargeurs américains exportateurs de blé et de farine « contre les transporteurs *étrangers*, ayant pour ainsi dire le monopole des transports pour l'Europe, aussi longtemps qu'il n'y aurait pas de navires américains pour ce trafic ». L'Harter Act ne portait donc préjudice qu'aux armateurs étrangers, puisque les Américains n'avaient à l'époque qu'une navigation de cabotage, et qu'aujourd'hui encore, 10 0/0 *seulement du commerce maritime extérieur des Etats Unis sont faits sous pavillon national*. Les Français qui sont obligés d'avoir des préoccupations plus complexes ne peuvent s'inspirer d'une loi dictée par des

(1) Voir pages 122 et 124.

préoccupations si exclusives que celles du législateur américain. Il serait souverainement dangereux de transporter chez nous une législation étrangère sans tenir compte des conditions spéciales qui en ont permis le développement dans son pays d'origine et sans se demander s'il serait possible de l'implanter dans ce terrain si différent qui est le nôtre.

Cette raison nous paraît la plus sérieuse ; il en est une dernière, que M. Rousseau n'indique pas positivement, mais qu'on sent percer, à plusieurs reprises, sous ses paroles : l'Harter Act est d'une interprétation si incertaine et soulève tant de difficultés qu'il est presque impossible d'être fixé exactement sur sa véritable portée.

b) *Jurisprudence italienne.*

La Cour d'appel de Gênes et la Cour de cassation de Turin ont rejeté la validité des clauses d'exonération pendant quelques années ; mais, à partir de 1902-1903, ces deux tribunaux se sont rangés aux décisions de la jurisprudence italienne tout entière. L'argument n'a donc plus de valeur.

c) *Connaissements de Hambourg et Brême.*

Un des membres de la commission a donné lecture d'une lettre qui lui avait été adressée par M. Lefavre, consul général de France à Hambourg ; il résulte de ce document que, sur certaines lignes, et pour des motifs de concurrence, les armateurs allemands acceptent de subir la responsabilité des fautes commerciales de leurs préposés. Sur les autres lignes, ils ne l'admettent pas. De plus, il arrive fort souvent que la clause de garantie est biffée ou couverte par un papillon qui l'annule.

D'un autre côté, la loi allemande ne prohibe nullement les clauses dont il s'agit, et elle s'obstine à ne pas les prohiber, quoiqu'il n'y ait peut-être pas d'Etat qui ait été plus vivement sollicité que l'Allemagne de prendre les mesures réclamées par les chargeurs. Elle a compris qu'il y allait de la prospérité de sa marine. Les Chambres de commerce de Hambourg, Brême et Lübeck, qui avaient donné le signal du mouvement, l'ont compris elles-mêmes, et ont limité leurs efforts à cet unique objectif : agir sur le gouvernement impérial pour qu'il provoque *une entente internationale*, seule solution qui ne mettrait pas la marine allemande dans une situation d'infériorité manifeste vis-à-vis de ses concurrents (1).

Les trois exemples invoqués par les chargeurs à l'appui de leur thèse se retournent donc contre cette thèse. La réforme qu'ils proposent n'a été tentée *isolément* par aucun pays, et aucun pays ne voudrait la tenter dans ces conditions.

La loi du 29 mars 1905.

La loi du 29 mars 1905 oblige les Compagnies de chemins de fer à apporter la *preuve* qu'elles n'ont pas commis de faute dans le transport des marchandises qui leur sont confiées. Cette loi met fin aux clauses d'irresponsabilité qui, d'après la jurisprudence, aboutissaient simplement à un renversement du fardeau de la preuve ; elle ne saurait d'ailleurs s'appliquer aux transports maritimes, et les chargeurs en conviennent ; mais ils proposent au législateur d'introduire, *par analogie*, une interdiction semblable dans les connaissements.

Or, selon la commission, il n'y a aucune connexité sé-

(1) Voir plus haut, pages 95 et 96.

rieuse entre les transports terrestres et les transports maritimes ; bien plus il y aurait danger grave à régler par des mesures semblables le commerce extérieur et le commerce intérieur.

« La proposition de loi Rabier, qui est devenue la loi du 29 mars 1905, est née de la question des chemins de fer, nantis d'un véritable monopole de droit et des tarifs fixés par l'administration qui ne permettent pas la discussion. Si la loi a été rendue applicable à la navigation intérieure et au roulage, c'est qu'on voulait surtout statuer sur les chemins de fer et que, en même temps, on répugnait de faire une situation spéciale aux Compagnies. Quant aux transports extérieurs, la loi en question ne les vise pas et les a laissés régis par la *convention de Berne*, qui admet formellement des stipulations d'irresponsabilité. La commission a pensé que des objections fondamentales, décisives, s'opposaient à ce qu'on en étende l'application en matière maritime. Pour les transports intérieurs, le législateur n'avait à se préoccuper que de la situation interne ; au contraire, pour le commerce maritime, en matière de connaissances, *la difficulté réside dans la question internationale*. » Il faut toujours en revenir à ce point de vue.

3^e QUESTION. — *La réforme est-elle possible autrement que par voie d'entente internationale ?*

Etant donné la concurrence et le caractère international de la grande navigation, est-il possible de régler des rapports maritimes *internationaux* par une loi *nationale* ? Il est hors de doute, pour peu que l'on y réfléchisse sans parti pris, que la nation qui entrerait la première dans

cette voie porterait à sa marine un coup dont elle ne se relèverait jamais.

Les armateurs français ne peuvent donc, à moins de courir à leur ruine, accepter, alors que leurs concurrents étrangers en seraient exempts, *la nouvelle diminution de fret* qu'on veut leur imposer *sous forme de nouvelle charge*. Cela est indiscutable ; les chargeurs eux-mêmes le reconnaissent en général, tant en France qu'à l'étranger.

M. Rousseau cite ces paroles formelles de la chambre de commerce de Hambourg : « Des mesures législatives prises dans ce sens par l'Allemagne n'apporteraient, en raison du caractère international du trafic maritime et des affaires d'assurance, qu'un *remède restreint*, et, d'un autre côté, *elles pourraient nuire sensiblement aux intérêts de l'armement* et des assureurs allemands. Il faudrait une *action parallèle* des principaux Etats commerçants, *pratiquement, de tous...* » D'un autre côté les armateurs, nous l'avons vu déjà à la commission mixte, ne rejettent nullement l'idée d'une convention internationale : « Ils accepteront, disait le 18 janvier 1896 le syndicat marseillais de la marine marchande, tout ce qui sera imposé simultanément à leurs redoutables rivaux des marines étrangères. »

La réforme placerait en effet les armateurs français dans une situation d'infériorité manifeste pour les transports à faire entre la France et les pays étrangers, ou à l'inverse à l'égard des armateurs appartenant aux pays dans lesquels la clause de non-responsabilité resterait admise. Ajoutons *le relèvement forcé du prix du fret*.

A ce propos M. Rousseau signale que la loi du 29 mars 1905, relative à la responsabilité du transport terrestre et

notamment des Compagnies de chemins de fer, a déjà provoqué des relèvements de tarif, ce qui prouve bien que la clause de non-responsabilité permet un certain abaissement de prix. On peut être assuré que les armateurs, obligés de recourir à un autre moyen de sauvegarde, en arriveraient fatalement à relever le fret au grand détriment de la marine marchande française. « La commission, très impressionnée par ces diverses considérations, a estimé que si la mesure dont il s'agit produisait ses effets, ce serait *soit au détriment de la marine nationale* en favorisant les Compagnies étrangères qui trouveraient le biais pour échapper aux effets de la loi, le fret restant en ce cas à bas prix, *soit au détriment de la production industrielle nationale* par un renchérissement général des prix de transport des matières premières ou des produits fabriqués passant par nos ports. »

Ces objections, les partisans du projet de loi en sentent bien toute la force, toute la gravité, et leur réponse laisse percevoir leur embarras : il est bien difficile d'espérer, disent-ils, qu'on puisse aboutir par une entente internationale ; nous la souhaiterions, nous aussi, cette entente, mais elle nous semble une utopie ; les essais qui ont été faits au lendemain du dépôt du projet de 1895 sont restés infructueux ; d'ailleurs toutes les solutions internationales sont lentes à venir ; en attendant, la France doit faire sa réforme sans s'inquiéter des nations voisines ; l'initiative qu'elle prendrait ainsi serait le meilleur stimulant contre la lenteur des conférences internationales. La commission répond très justement aux chargeurs que même si une entente ne pouvait se faire très rapidement, cela ne peut servir d'objection, car un délai, fût-il d'une certaine étendue, serait préférable, au point de vue de

l'intérêt général de la France, aux conséquences d'une précipitation qui atteindrait notre marine d'une façon irrémédiable.

D'ailleurs la commission ne pense pas qu'une entente internationale de cette nature soit si utopique qu'on le prétend. C'était déjà l'opinion de la Chambre de commerce de Hambourg : « Les difficultés qui s'opposent à la réalisation pratique de ce projet n'échappent certes pas, mais elles ne doivent pas, par contre, être grossies et détournées de la recherche d'une solution pratique et efficace. Les difficultés apparaissent, en ce cas, proportionnellement minimales, à considérer l'accord unanime qui règne sur l'utilité du but poursuivi. » Au sujet de cet accord, M. Rousseau pose le dilemme suivant : ou bien la réforme des connaissements est à l'ordre du jour chez toutes les nations qui n'attendent que notre exemple pour le suivre, et alors, véritablement, la convention internationale n'est pas aussi lointaine qu'on veut bien le dire ; ou bien, au contraire, nos concurrents étrangers ne suivraient pas notre exemple, et alors notre marine verrait s'accroître encore ses causes d'infériorité. Mais si vraiment les diverses nations maritimes souhaitent une réforme de la législation sur les connaissements, l'entente est loin d'être une chimère : il suffirait de l'adhésion des 6 ou 7 principales nations maritimes ; d'ailleurs des conventions internationales autrement ardues ont été réalisées et ont abouti à uniformiser nombre de matières du droit international privé : Conférence de La Haye (1896 et 1902), grande convention de Berne en matières de transports terrestres, etc.

4^e QUESTION. — *En dehors d'une entente internationale, serait-il possible d'appliquer la loi nouvelle à tous les navires entrant dans les ports français, en étendant par exemple le domaine d'application de l'article 14 du Code civil ?*

L'objection précédente, dont la chambre de commerce de Hambourg reconnaît formellement l'exactitude, et qui d'ailleurs s'impose à tout esprit impartial, cette objection est si puissante que les chargeurs sont bien obligés de reconnaître qu'à défaut de cette entente internationale — selon eux chimérique ou trop lointaine — il importe d'appliquer, par un moyen quelconque, la défense relative aux clauses d'irresponsabilité à *toutes les marines*.

Ils réclament donc, comme nous le savons, l'application de la loi nouvelle à *tous* les navires entrant dans les ports français, en étendant le domaine d'application de l'article 14 du Code civil. On se rappelle que c'est sur les observations de M. le professeur Lyon-Caen, conseil des armateurs que M. Autran, conseil des chargeurs, avait modifié ou plutôt complété dans ce sens le texte primitivement proposé, qui interdisait les clauses de non-responsabilité sans rien dire de la question d'attribution de juridiction (1). M. Lyon-Caen avait fait observer qu'on pourrait éluder l'application du projet tel qu'il était conçu, par l'insertion d'une clause attributive de compétence à des tribunaux étrangers, puisque partout, en tous pays, la validité des clauses de non-responsabilité est maintenue ; il suffirait donc de rédiger une convention contenant référence à la loi du pays où le connaissance est créé et attribution de juridiction aux

(1) Voir plus haut, pages 118 et suivantes.

tribunaux de ce pays, convention licite, qui obligerait les tribunaux français à se déclarer incompétents. M. Aultrant, pour parer à cette objection, introduisit dans son projet une nouvelle disposition restrictive déclarant nulle en France toute clause de ce genre et reconnut que « tout au moins en ce qui concerne l'importation, les armateurs seraient placés sur un pied d'infériorité, vis-à-vis des concurrents étrangers » si son projet n'était pas complété par une clause interdisant toute attribution de juridiction à un tribunal étranger, sanction nécessaire et inévitable de la réforme proposée. On déclarerait donc dans la nouvelle loi que « toute clause d'un connaissement attribuant compétence à un tribunal étranger serait nulle, de nul effet et ne comporterait pas une renonciation au privilège de l'article 14 du Code civil ». La commission eut à étudier et à juger le projet ainsi modifié ; son avis fut que les dispositions relatives à la nullité de toute clause d'attribution de compétence seraient inacceptables au point de vue juridique et international.

L'article 14 du Code civil est généralement considéré comme exorbitant ; toutes les nations qui vivent sous l'empire du Code civil y ont renoncé, à l'exception des Pays-Bas ; de plus le projet de loi portant refonte du Code de procédure civile en prévoit la suppression. Or, si l'on juge exorbitant l'article 14, en tant qu'il permet de poursuivre les étrangers devant les tribunaux français, que dire de la disposition du projet des chargeurs ? Car l'article 14 n'exclut pas les dispositions contraires et la jurisprudence admet fort bien qu'on puisse y déroger par convention.

On a vu, dans le compte-rendu que nous avons donné de la *commission mixte*, que M. le professeur Lyon-Caen avait déclaré :

1° Qu'aucune disposition semblable ne se trouvait dans aucune législation du peuple civilisé ;

2° Que le premier résultat qu'elle aurait, ce serait d'exposer notre pays à des mesures de rétorsion, à des représailles incontestables de la part des autres Etats dont les législations attribueraient compétence exclusive à leurs tribunaux. D'où complications inextricables, et perturbation sérieuse dans les relations internationales.

La réplique de M. Autran, on s'en souvient, ne nous avait pas paru de nature à dissiper les craintes, formulées, d'une façon si précise, par le conseil des armateurs. Au contraire, l'embarras de l'auteur du projet, en ce qui touchait cette question capitale de l'attribution de juridiction, ajoutait encore de la force aux arguments de M. Lyon-Caen. On sait qu'au lendemain de la réunion de la commission mixte, M. Lebon, au nom des armateurs, proposait aux deux partis de s'en remettre à la haute appréciation de M. le ministre des affaires étrangères, ou, si M. le ministre n'acceptait pas ce rôle, à celle de M. Louis Renault, jurisconsulte des affaires étrangères. Les armateurs voulaient qu'aucun doute ne pût subsister dans l'esprit des chargeurs sur la raison juridique qui faisaient repousser le projet de M. Autran.

Les chargeurs n'acceptèrent pas. Mais M. Louis Renault, faisant partie de la commission interministérielle, put l'éclairer sur ce très grave problème international ; ses conclusions concordaient avec celles de M. Lyon-Caen.

« La tendance générale du droit international privé, déclare le rapport de la commission, est dans *le sens de la liberté*, de l'assimilation des étrangers et des nationaux, et l'article 14 de notre Code civil, notamment, est

très vivement critiqué dans sa disposition générale qui repose sur une suspicion *excessive* vis-à-vis des juridictions étrangères. Toute tentative pour étendre le domaine d'application de ce texte et en aggraver les dispositions paraît pour ainsi dire condamnée d'avance. Il est à présumer du reste qu'il ne se trouverait pas de ministre de la justice ou des affaires étrangères, complètement éclairé à ce sujet, qui consentit à présenter un projet de loi contenant cette clause de compétence qui soulèverait dans les pays étrangers une sorte de tolle général. »

Et si le législateur français passait outre, comment appliquer la loi nouvelle ? Comment faire exécuter à l'étranger les jugements prononcés par nos tribunaux ? « Il n'est pas douteux que l'*exequatur* du jugement français dans le pays d'origine de l'armateur étranger serait impossible à obtenir. Il suffit, en effet, pour s'en rendre compte, d'appliquer les principes du droit international privé concernant l'exécution des jugements étrangers. Un tribunal, avant de rendre exécutoire un jugement émané d'une juridiction d'un autre pays doit toujours se poser avant tout la question de savoir si ce jugement a été rendu par un tribunal compétent. Or, on n'admet généralement pas qu'on puisse poursuivre sur le territoire d'un Etat un jugement rendu dans un autre Etat, en vertu d'une règle de compétence arbitraire exorbitante du droit commun des nations, comme est considéré aujourd'hui notre article 14. C'est ainsi, pour ne citer qu'un exemple, que les tribunaux italiens se refusent à admettre l'exécution en Italie des jugements que les tribunaux français ont rendu contre un Italien ne résidant pas en France, par application de la disposition exorbitante de l'article 14 de notre Code civil. »

M. Autran assure, il est vrai, que l'exécution en France des jugements prononcés par application de la nouvelle loi pourrait être assurée *par les saisies pratiquées sur les navires ou sur le fret*. Pour des navires n'appartenant pas à des lignes régulières, on mettrait opposition à la sortie, et, pour sortir, ces navires seraient obligés de donner caution ; quant aux Compagnies régulières, on saisirait les navires revenant au même port, ou bien on mettrait saisie-arrêt sur le fret entre les mains du réceptionnaire ou du courtier.

La commission exprima des doutes sérieux sur l'efficacité de ces moyens, dans la pratique. Comment faire exécuter un jugement contre un navire étranger qui aura déjà quitté nos ports ? Si le règlement du fret est terminé, il n'y a même plus la ressource des saisies-arrêts. Quand l'armateur étranger n'aura en France ni domicile, ni bien, ni port d'attache de ses navires, les chargeurs ou destinataires qui voudront exécuter sur le territoire français les jugements prononcés contre lui devront donc être constamment à l'affût pour connaître l'arrivée dans un de nos ports d'un de ses navires afin d'en effectuer la saisie ? Quant à la pénalité du demi-fret dont parlait le projet des chargeurs, elle serait facilement esquivée par l'armateur étranger, par ce simple fait qu'il n'aurait pas d'agent dans nos ports.

La disposition relative à l'attribution de compétence est donc condamnable à quelque point de vue qu'on l'envisage ; or, comme de l'aveu des chargeurs eux-mêmes, cette disposition est la sanction absolument indispensable de leur projet, il faut, en bonne logique, condamner ce projet tout entier.

C. — La loi proposée serait inutile et même dangereuse.

5^e QUESTION. — *Le système que les chargeurs voudraient voir instituer par le législateur n'est-il pas réalisé déjà dans la pratique ?*

Les clauses d'exonération n'ont pas, dans la pratique, les conséquences fâcheuses que leur attribuent les chargeurs. Et ce n'est pas seulement les armateurs qui affirment qu'en cas d'avarie, retard ou manquant, les principales Compagnies de navigation renoncent souvent en fait à se prévaloir de la clause insérée au connaissement ; les chargeurs eux aussi en conviennent à l'occasion : dans un document émané d'eux, *le Sémaphore de Marseille*, on lit en effet : « Il est certain que, lorsqu'il s'agit d'avaries ou de manquants, quand on a affaire aux grandes Compagnies et aux armateurs soucieux de leur clientèle, on paye, le plus souvent, en France, les avaries et les manquants, même s'ils sont dus à une faute commerciale des préposés de l'armateur. » Nous avons vu que M. Autran avait fait la même déclaration devant la commission mixte.

Ici encore « l'aiguillon de la concurrence » pousse les Compagnies à donner satisfaction à la plupart des réclamations qu'on leur adresse quand il est patent que le destinataire éprouve un préjudice non garanti, ou encore, quand il aurait à subir, pour obtenir satisfaction, un procès long et coûteux. Si des circonstances exceptionnelles peuvent exiger que l'armateur invoque les clauses d'exonération, du moins l'armateur comprend-il bien qu'il ne doit recourir à cette porte de sortie que le moins possible. En réalité, il faut que la mauvaise foi du client soit évidente, ou même qu'il y ait fraude, pour que la Compagnie y ait recours.

Mais si, d'autre part, les chargeurs attachent une telle importance au maintien de la responsabilité entière des armateurs pour les fautes commerciales, n'ont-ils pas déjà obtenu satisfaction ? Les armateurs ne leur ont-ils pas offert le *connaissance double*, l'un avec et l'autre sans clause de responsabilité, ce dernier étant la règle, et l'autre l'exception ? Les chargeurs ont donc la sécurité du transport quand ils la désirent. Il est vrai que l'expérience a prouvé qu'ils ne la désirent guère, et qu'ils n'hésitent pas entre le moindre fret et la plus grande autorité. On sait qu'ils ont refusé, ayant le choix, d'adopter, moyennant un « sur fret » minime, le *connaissance de garantie*. Ils exigent du législateur une mesure qu'on leur a déjà offerte et qu'ils ont dédaignée. Il y a de bien piquantes contradictions, il faut l'avouer, dans l'attitude des chargeurs, qui persistent à réclamer en théorie ce dont ils n'ont pas voulu dans la pratique.

6^e QUESTION. — *Ne serait-ce pas les assureurs, c'est à-dire, en grande partie, des capitaux étrangers, qui profiteraient surtout de la loi, au détriment français ?*

Enfin, derrière toute cette agitation, il y a *les assureurs*, et c'est eux qui profiteraient de la loi nouvelle.

On se rappelle les fameuses décisions prises en 1900 par la Conférence internationale des assureurs ; ces décisions furent le point de départ de la campagne des armateurs, et tinrent une grande place dans leur argumentation. Or ces décisions ne sont-elles pas simplement un épouvantail ? C'est l'avis de la commission interministérielle, qui déclare qu'elles n'ont, au fond, que juste la gravité que les chargeurs ont bien voulu leur accorder pour en faire état dans leurs réclamations ; en effet, les

décisions de 1900 *n'ont jamais été appliquées*, faute d'une entente internationale jugée nécessaire. Mais quand même les assureurs mettraient leur menace à exécution, les chargeurs pourraient se passer d'eux ; quand les intéressés sont aussi nombreux, riches et unis, c'est alors que le principe de l'assurance mutuelle directe est le plus efficace, le plus avantageux. Il ne faut donc pas craindre les assureurs.

Il ne faut pas non plus leur sacrifier l'armement français. Certes, les intérêts des assureurs sont respectables ; mais les Compagnies d'assurances, étant donné leur prospérité, sont bien moins intéressantes que les Compagnies de navigation. Or, la loi nouvelle retomberait tout entière sur ces dernières, sans profit du reste pour les chargeurs (1).

Les assureurs, entendus par la commission, ont en effet déclaré : d'une part, en cas d'application des décisions de 1900, « *la prime d'assurance payée par les chargeurs ne sera pas diminuée*, pour cette raison que les assureurs n'ont pas augmenté leurs primes à la suite de la généralisation du système des clauses d'irresponsabilité » ; d'autre part, si la loi est votée, *les assureurs assureront aussi les armateurs* contre les fautes commerciales, de sorte que la charge de la prime sera ainsi supportée par le « véritable responsable » et que ce ne sera plus une « prime accordée à la négligence ». En dehors

(1) Les industriels et commerçants français seraient les premières victimes de la mesure réclamée par certains d'entre eux. Ce n'est pas en créant à l'entrée et à la sortie de France des entraves au commerce maritime qu'ils faciliteront l'entrée des matières premières dont ils ont besoin, ni la création des débouchés extérieurs qu'ils recherchent.

de ces considérations *morales*, les assureurs avouent préférer que l'assurance des fautes commerciales soit supportée par les armateurs plutôt que par les chargeurs « parce que l'assurance est plus facile à réaliser ainsi ». La commission pense avec raison que ces considérations, d'ordre purement privé, ne sauraient servir de base à une réforme que *l'intérêt général* pourrait seul permettre. Il n'y a au fond de ce débat qu'une question de *simple déplacement de la prime*. Qui paiera l'assurance ? Cette question d'ordre particulier ne justifie pas une atteinte au principe de la liberté des conventions.

Enfin la commission mit en lumière un point essentiel : *la plupart des assureurs sont des étrangers* (1). Ce serait donc au profit d'étrangers qu'on risquerait de ruiner l'armement français.

En effet, les Compagnies d'assurances opérant en France ont pris, en 1901, l'engagement de se conformer en France aux résolutions des assureurs français si la loi projetée aboutissait. Il y a donc *entente certaine entre les Compagnies françaises et étrangères contre les armateurs français*. Si la loi était votée, il en résulterait l'interdiction en France de ce qui resterait permis partout ailleurs et la France deviendrait une sorte de zone réservée où les assureurs de tout pays pourraient, à l'abri d'une législation d'exception, rançonner les armateurs.

Ce jour-là, ajoute M. Rousseau, les menaces de 1900 s'exécuteraient, *mais en France seulement*.

(1) On compte 25 Compagnies françaises opérant en France contre 46 Compagnies étrangères. Les capitaux engagés dans la Compagnies françaises représentent 54 millions, alors que les capitaux étrangers, allemands surtout, engagés dans les Compagnies étrangères se chiffrent à 350 millions.

Il serait inadmissible et anti-national que les armateurs français, qui ont à soutenir une si vive concurrence, soient encore écrasés par une coalition internationale d'assureurs, protégés par une loi française. Puisque les chargeurs ont, à maintes reprises, proclamé bien haut qu'avant tout ils voulaient ne pas mettre l'armement national en état d'infériorité vis-à-vis des étrangers, ils doivent renoncer à un projet de loi si manifestement contraire aux intentions patriotiques de ses auteurs, puisque, *favorisant les capitaux étrangers au détriment de notre marine*, l'application d'une telle loi serait deux fois désastreuses pour la France.

En conséquence, la commission interministérielle du connaissance conclut que les différends entre armateurs, chargeurs et assureurs ne doivent pas retenir l'attention du législateur, qui doit laisser aux parties la liberté absolue de leurs conventions, et cela pour trois raisons, que nous rapportons pour conclure :

1^o L'ordre public n'exige nullement, en l'espèce, qu'il soit porté atteinte au principe de la liberté des conventions ;

2^o En l'état des relations maritimes commerciales, on peut toujours pallier les inconvénients résultant de l'irresponsabilité de l'armateur, soit au moyen du *double connaissance*, soit au moyen de l'*assurance sous ses diverses formes* ;

3^o Le projet de réforme soulèverait de grandes difficultés au point de vue juridique international, et aurait pour conséquence, au point de vue commercial, de mettre les armateurs français dans une situation d'infériorité évidente vis-à-vis des armateurs étrangers ; ainsi, *à moins d'une entente internationale, la réforme paraît comme irréalisable.*

CONCLUSION. — *Solution véritable
du débat entre armateurs et chargeurs.*

La commission interministérielle conclut, nous venons de le voir, à l'impossibilité d'entreprendre une réforme dans la législation du connaissement à moins d'entente internationale. Elle se rangeait ainsi à une opinion qui, depuis quelque temps déjà prévalait en Allemagne.

La question qui se pose maintenant est de savoir si vraiment les dissentiments nés entre armateurs et chargeurs au sujet des clauses d'exonération trouveront une solution efficace et rapide dans la réglementation générale des transports maritimes.

Certes, cette unification est très désirable et il est à souhaiter que des règles identiques président un jour à la confection du Code universel de droit maritime. Cependant, attendre cet âge d'or, dont l'époque est encore bien incertaine, sans agir au préalable et pour son propre compte, sans faire en un mot des réformes nationales, serait une erreur grave, une faute très lourde dans l'état actuel de notre marine marchande. Celle-ci a besoin d'un secours immédiat : sa décadence présente, son relèvement possible sont questions vitales pour la prospérité et la sauvegarde même de la France.

A ce propos, on ne saurait trop s'exagérer l'importance du développement du commerce maritime dans une nation moderne : « Une flotte marchande, disait M. Le Cesne en 1876, n'est pas seulement pour un pays un instrument de fortune, c'est encore une enseigne de crédit, un signe de force, la preuve affirmée devant tous les peuples de sa puissance et de sa valeur. » C'était tenir là un langage de la plus grande raison. Qu'on songe, en effet,

à l'extraordinaire essort de l'Allemagne qui, grâce à ses transports maritimes, grâce à sa marine créée en vingt ans et de toutes pièces, selon une méthode parfaitement conforme aux nécessités économiques modernes, a su conquérir aujourd'hui le second rang dans la navigation commerciale du monde, distancée seulement et de fort peu par l'Angleterre ! Mais aussi quelle ardeur au travail, quelle ténacité à la concurrence ne trouve-t-on pas chez ses nationaux. « La mer seule, écrivait Grève, peut créer des puissances universelles ; elle élargit l'esprit non seulement des commerçants, mais encore des hommes d'Etat (1). » Méditons cette parole qui nous vient d'Ouest-Rhin et surtout faisons-en un utile profit. Plus que jamais on doit s'imprégner de cette idée qu'il n'y a pas de nation forte sans empire colonial et de même qu'il n'y a pas d'empire colonial sans une puissante marine marchande.

Si l'on ajoute qu'au triple point de vue commercial, industriel et social l'importance de cette marine marchande est, pour nous, de premier ordre, on est bien obligé de se rendre compte que le problème de sa décadence intéresse *la France entière*. Or, cette décadence, voilà plus d'un quart de siècle que tous les bons esprits l'ont proclamée ; on a cherché à l'enrayer au prix de sacrifices énormes ; le législateur a multiplié les lois et prodigué les millions ; les études, les projets, les livres traitant la matière sont légion. Tout a été vain. La situation reste la même et, pourtant, elle nécessite une solution immédiate ! Comment pouvoir la réclamer à une conférence internationale qui, dans un but d'entente univer-

(1) *Seeschiffarts subventionen der Gegenwart*, Hambourg, 1903.

selle, voudrait réglementer les clauses d'exonération des connaissements de tous pays. Sa réunion seule prendrait beaucoup de temps ! Puis il faudrait compter sur les retards possibles, la mauvaise volonté d'une seule puissance pouvant faire prolonger indéfiniment la solution d'un pareil litige. On peut finir par tomber d'accord, mais si, par hasard, on aboutit à un échec, où en sera alors notre industrie maritime déjà si tourmentée, si ballottée ? En toute chose mieux vaut le certain que l'hypothétique : commençons donc par agir chez nous ; réformons d'abord ; il sera toujours temps, quand nous aurons reconquis notre place d'autrefois sur le marché mondial, de songer à l'unification du droit maritime international !

D'un autre côté, nous l'avons vu, il faut définitivement renoncer au projet présenté par les chargeurs, et qui consisterait à accomplir, *en France seulement*, la réforme de la législation du connaissement : si les armateurs prenaient à leur charge les fautes commerciales du capitaine et de l'équipage, ils devraient compenser ce surcroît de responsabilité par une augmentation du prix de transport, ce qui serait désastreux pour nos industries maritimes ; ce ne serait plus 400, mais 800 millions de fret français qui serviraient de cargaison à des navires étrangers et qui fileraient sur Hambourg, Brême, Rotterdam, Anvers et Gênes. Il ne faudrait plus parler de la décadence de notre marine, mais de son agonie.

Donc, d'une part, nous approuvons les chargeurs lorsqu'ils ne veulent pas du projet d'entente internationale, estimant celle-ci chimérique ou trop lointaine ; d'autre part, nous ne saurions les suivre dans leur propre projet. Le litige subsiste toujours. Comment le résoudre ? Nous ne croyons pas à la nécessité de réunir encore une fois

à ce sujet, une commission mixte d'armateurs et de chargeurs : un premier essai a été infructueux, un second aurait le même sort. Pour édifier une œuvre vraiment efficace, il ne faut plus s'attacher, en effet, aux questions de détail, mais modifier franchement le fond même des choses.

C'est une réforme d'ensemble, qui, seule, satisfera à la fois tous ceux qui sont intéressés au relèvement de notre pavillon. On peut redire à propos de la question des clauses d'exonération, ce qu'on a dit déjà à propos de celle des primes : « Les lois de primes, écrit M. de Romeuf (1), ressemblent à la thérapeutique d'autrefois, elles s'attachent à soigner un membre malade sans se soucier en aucune façon du reste du corps. Cependant la marine marchande n'est qu'un aboutissant de la vie économique d'un pays ; il n'y a pas là de phénomènes isolés, indépendants... »

Au lieu de lutter entre eux, armateurs et chargeurs, ne devraient-ils pas diriger tous leurs efforts contre la concurrence étrangère ? Que se passe-t-il donc au fond du débat qui les divise tant depuis quelques années ? Tout simplement ce qui se passe d'ordinaire dans un ménage gêné : quand la misère est au foyer, les époux se querellent ; que la prospérité rentre, il y a chance que la bonne harmonie rentre, elle aussi. De même, si la lutte entre armateurs et chargeurs a été si vive, s'il s'est manifesté tant d'aigreur dans les revendications et dans les ripostes, c'est que la gêne est au foyer, c'est que *le fret manque de plus en plus*, c'est que le commerce et l'industrie, aussi bien que la marine, se voient distancés par leurs concurrents étrangers.

(1) *Protection de la marine marchande en France et à l'Etranger*, 1906.

Efforçons-nous en conséquence d'influer sur la véritable cause de cette non-entente : que nos réformes se rapportent à l'objet même de la contestation, c'est-à-dire à la *marchandise*. *Favoriser l'importation, protéger la marchandise, tel doit être l'unique objet de toute réforme sérieuse, le seul but qu'il faille atteindre le plus rapidement.*

Dans une très remarquable étude sur la *Prospérité des ports français*, M. René Bossière écrit : « C'est la *marchandise* produite dans le pays qui doit être favorisée par tous les moyens possibles. Pour elle, à défaut d'encouragements directs, l'Etat doit donc coordonner l'organisation de tous ses facteurs commerciaux, de toutes ses faveurs économiques, en vue de diminuer son prix de revient, de manière à lui permettre d'être offerte à tout acheteur étranger à *des prix inférieurs, si possible, à ceux des marchandises similaires des autres nations*. Et le plus pratique, pour favoriser la vente du produit du travail national, nous semble être de *diminuer son prix de revient par son prix de transport*. Trop souvent, en effet, les frais de transport doublent et triplent la valeur d'une marchandise, à tel point que la nation qui arrive à livrer au loin à meilleur marché que ses rivaux est presque certaine d'enlever les affaires et d'acaparer le stock commercial : si cette condition pouvait se réaliser en France, non seulement ses négociants si nombreux verraient bien vite, grâce à l'excellence de nos produits, les commandes leur revenir, mais encore nos industries ayant besoin de plus grandes quantités de matières brutes à manufacturer, passeraient elles-mêmes plus de commandes à nos négociants importateurs, et le mouvement des affaires profiterait à tout le monde. »

Bien entendu l'intervention législative sera nécessaire. Car, du moment qu'on doit prendre une mesure d'ordre général s'appliquant à toute notre marine, cette mesure ne peut pas être le résultat d'une entente entre initiatives privées, mais doit être sanctionnée par une loi. Le législateur se trouve en face d'un fait brutal : une *pénurie de fret* tellement grande qu'elle a provoqué la lutte qui nous occupe. Or il est certain que cette lutte cessera du fait même que, par des mesures diverses, on aura fait *augmenter la quantité de fret à transporter sur nos bâtiments*. D'un côté, les chargeurs auront plus de facilité pour recueillir les expéditions ; elles seront plus nombreuses, les profits plus grands, les exigences moins vives par conséquent. De l'autre, les armateurs augmenteront leurs bénéfices, développeront leur trafic, pourront baisser encore, si possible, leurs prix de transport. Il faut donc *chercher à réunir dans nos ports le plus de marchandises possible* ; et pour cela il n'y a qu'un système : *la protection*. Ainsi c'est par un *moyen détourné* que l'on mettra fin à la lutte entre armateurs et chargeurs. Leurs intérêts au fond sont les mêmes ; ils demandent, les uns et les autres, à faire plus d'affaires : si leur commerce se développe, ils seront plus conciliants.

Voilà pourquoi nous nous voyons obligés, pour donner à cette étude une conclusion sérieuse, de dresser comme le plan des réformes propres à *protéger la marchandise nationale*, réformes qui impliquent un changement profond dans nos méthodes de pays vieux et quelque peu routinier en matière économique. Tout travail traitant une question quelconque de marine marchande aboutit, par la force des choses, à dresser ce plan de réformes. Et quand bien même la logique ne nous

amènerait pas à envisager l'avenir, on pardonnerait à notre patriotisme d'élargir le sujet que nous nous sommes proposé, et d'avoir l'ardente curiosité de regarder, derrière ce débat relatif aux connaissances, la grande cause de notre marine en péril.

Nous examinerons donc brièvement, dans les pages qui suivent, les moyens les plus propres : à organiser en général notre marine marchande, à encourager la construction, à développer les ports français et à augmenter le fret national. Ce dernier point surtout attirera notre attention, car c'est là, nous le répétons, que se trouve, à notre avis, la véritable solution du litige relatif à la responsabilité dans les connaissances français.

CHAPITRE VIII

PROTECTION DE LA MARCHANDISE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS MARITIMES.

§ 1. — Réorganisation de notre marine marchande en général.

A. — Centralisation des services.

Il suffit de jeter un coup d'œil sur l'état actuel de notre marine marchande pour s'apercevoir qu'elle souffre surtout, entre autres maux graves, d'un manque de centralisation dans son organisation générale, c'est-à-dire dans les services ministériels qui la dirigent, et au contraire d'une centralisation excessive dans le fonctionnement de ses organes particuliers, les ports.

Aussi, la question d'une direction générale confiée à un pouvoir unique et la question de l'autonomie des ports ont-elles préoccupé *à la fois* tous ceux qui s'intéressent activement au relèvement de notre pavillon marchand. La double réforme : centralisation en haut, décentralisation en bas, fait partie du programme que s'est tracé la Ligue maritime française.

Cette association encore jeune, mais déjà très puissante, ayant à sa tête des hommes éminents dont le zèle et le patriotisme sont au-dessus de tous éloges, s'est proposé la sauvegarde aussi bien de notre marine de guerre que de notre marine marchande. Elle rend à toutes deux également des services très considérables et c'est

dans cette union de bonnes volontés désintéressées que l'on doit fonder le plus d'espoir pour l'extension prochaine de nos transports maritimes.

Les services de la marine marchande sont aujourd'hui répartis entre sept ministères différents ; il en résulte, d'abord, qu'aucune vue d'ensemble ne peut présider à notre législation maritime et surtout que la solution de toutes les questions d'ordre public ou privé se trouve *indéfiniment retardée*.

Un exemple mettra bien en lumière la complexité absurde de nos rouages administratifs en matière de marine marchande. Nous citerons celui qu'a soumis au président du Conseil le président du comité de la *Ligue maritime*, M. l'amiral Gervais : ce dernier suppose qu'un armateur veuille faire construire un navire pour un service déterminé et il le suit pas à pas à travers les différents services. Voici un tableau qui résume avec éloquence ces dérégulations :

Opérations successives.	Services compétents.	Ministères desquels ces servi- ces relèvent.
Construction . . .	{ Douane pour formalités, pour le poids de machine et de coque qui sert à fixer la prime } { Surveillance pour la recette. . . . }	Finances. Marine.
S'il s'agit d'un service postal en plus	Travaux publics (Postes). . . .	Postes et télé- graphes.
Francisation . .	Douane.	Finances.
Hypothèques maritimes . . .	{ Douane. } { Contrôle si la part prêtée est plus grande que 50 0/0 de la valeur. }	— Commerce.
Equipage. . . .	{ Inscription maritime, Constitu- tion d'équipage, Papier de bord administratif. } { Papiers de bord commerciaux . }	Marine. Commerce.
Chargement s'il y a lieu des émigrants . . .	{ Douane. } { Surveillance. }	Finances. Intérieur.

Opérations successives.	Services compétents.	Ministères desquels ces servi- ces relèvent.
Vivres.	Douane <i>pour les formalités</i>	Finances.
Vérification des machines, vé- rification des appareils à va- peur.	Surveillance.	Trav. publics.
Vérification du bon état de la coque et de l'armement. .	Tribunaux de commerce (ex- perts).	Commerce.
Armement (sau- vetage)	Surveillance.	Marine.
Visite sanitaire au départ . . .		Intérieur.
Droits et péa- ges	Droits fiscaux.	Finances.
	Droits sanitaires.	Intérieur.
	Péages locaux.	Commerce.
	Rôle d'équipage, hôpital, bles- sures	Marine.
	Pilotage.	Commerce.
Opérations di- verses. Mou- vements. . . .	Officiers de ports	Trav. publics.
Opérations à l'extérieur . .	Consuls	Affaires étran- gères et com- merce.
Au retour . . .	Mêmes formalités en sens in- verse.	Tous les minis- tères.
Pour la prime .	Service hydrographique	Marine.
	Calcul des distances.	—
	Composition de l'équipage	—
S'il y a des émi- grants.	Au point de vue de la jauge. . .	Intérieur.
	Vérification du chargement . . .	Commerce.
	Douane. <i>Qualité et provenance du chargement</i>	Finances.
	Attestations des précédentes . .	Affaires étran- gères ou colo- nies.

Et quelle que soit la partie du service maritime qu'on envisage (instruction du personnel, construction ou exploitation des ports, etc...), on se trouve en présence de semblables complications !

On comprend, après lecture de ce tableau, qu'il ait paru désirable de chercher à obtenir la création, dans un ministère déterminé, d'un service central de la marine marchande chargé de régler directement toutes les questions qui pourraient, sans inconvénient, être détachées des différents ministères, pour y être rattachées, et chargé également de poursuivre la solution de toutes autres questions pour lesquelles il y aurait impossibilité absolue de réunion. Ce qui peut d'ailleurs facilement être obtenu sans augmentation de nombre des fonctionnaires, par un simple remaniement d'attribution.

Le Comité de la *Ligue maritime française*, s'inspirant de ces idées, résolut de déposer entre les mains du président du Conseil le texte de la décision ci-après :

Le comité...

« Estimant que l'une des causes principales de l'affaiblissement de notre marine marchande réside dans la dispersion des services qui le concernent entre un trop grand nombre de départements ministériels,

« Juge que la concentration de ces divers services est une mesure de première urgence ;

« Considérant, d'autre part, que l'attribution de l'ensemble de ces services, une fois groupés, à tel ou tel ministère est une question d'ordre gouvernemental ;

« Considérant enfin qu'il y aurait lieu également d'étudier la solution de la très importante question de l'autonomie de certains ports ;

« Décide d'appeler l'attention de M. le président du Conseil sur ces deux questions au moment où se réunit à nouveau la commission extraparlamentaire de la marine marchande. »

« Il semble à première vue, écrivait à ce propos M. Cloarec, directeur et promoteur de la *Ligue maritime française*, qu'il y ait contradiction entre la centralisation que nous demandons et cette autonomie qui est une me-

sure de décentralisation ; cette contradiction n'est qu'apparente, les deux mesures se complètent au contraire et c'est pourquoi le comité de la Ligue maritime a jugé nécessaire de les réunir dans un même texte (1). »

Le Comité faisait remarquer en outre qu'il n'avait pas cru devoir indiquer le ministère auquel il serait préférable d'attribuer le service une fois constitué : il lui avait semblé qu'il était nécessaire, avant de prendre une décision, de convoquer les fonctionnaires des divers départements ministériels, de faire des enquêtes officielles capables de fournir de précieux éléments d'appréciation.

Le comité ne spécifiait pas non plus, pour la même raison, quels services devaient être groupés et quels services devaient rester autonomes. Certains, comme l'inscription maritime, ne peuvent se concevoir ailleurs qu'à la marine, mais il en est d'autres pour lesquels des considérations diverses doivent être pesées par une assemblée formée de fonctionnaires appartenant à tous les ministères et de parlementaires, telle que la commission extra-parlementaire.

Le 29 avril 1907, M. l'amiral Gervais, président du comité de la Ligue et une délégation de ce comité, furent reçus par M. le président du Conseil, qui leur promit de s'intéresser à la question. Un décret du 5 décembre 1903, rendu à la suite des démarches de la *Ligue maritime*, avait institué au ministère du commerce une commission extra-parlementaire de la marine marchande ; réunie en 1904, cette commission, chargée d'étudier toutes les questions relatives à la situation de notre marine marchande, n'avait pu mettre sur pied que la question des

(1) *La Ligue maritime*, numéro de mai 1907.

primes, réglée par la loi de 1906, et la fin de la législation avait borné là ses travaux. Dans sa démarche, le comité de la *Ligue* demanda avec insistance que la commission se remit à la tâche et s'occupât notamment de la question de la centralisation des services de la marine marchande.

Le président du Conseil promit de s'occuper activement de cette demande et en effet, le 17 juillet 1907, un décret reconstituait la commission. Elle était rétablie au ministère du commerce ; elle devait comprendre des membres de droit et des membres nommés par décret ; il était institué, au sein de la commission, une section permanente composée de 26 membres, chargée de diriger plus spécialement les études et appelée à donner son avis au ministre tant sur les questions d'ordre général relatives au régime de la marine marchande que sur les diverses affaires qu'il jugera à propos de lui soumettre.

Il faut louer à la fois et l'heureuse initiative de la Ligue maritime française et l'active intervention du gouvernement en cette matière ; d'ailleurs, la valeur et le zèle bien connus des membres de la commission extra-parlementaire, nommés par un autre décret du 17 juillet 1907, nous sont une garantie que les réformes désirées ne tarderont pas à aboutir ; et en vérité il n'y en a point de plus urgentes que celle relative à la création d'une direction générale de la marine marchande.

B. — Réformes diverses.

Avant de passer à l'étude de « la décentralisation en bas », mentionnons encore quelques réformes d'ordre général qui ont été souvent proposées : modification de ce rouage suranné qu'est l'inscription maritime, institu-

tion de bateaux-écoles pour former des états-majors instruits, etc. Le gouvernement doit se préoccuper d'inspirer par tous les moyens, à nos industriels, à nos commerçants, à nos constructeurs, à nos armateurs, ce « patriotisme commercial » qui explique en grande partie le merveilleux développement de jeunes marines comme celles de l'Allemagne et du Japon.

C. — Suppression du système des primes.

L'Etat doit aussi et surtout *protéger* efficacement la marine marchande nationale. Mais, dira-t-on, ne l'a-t-il pas toujours fait ? N'a-t-il pas dépensé, en faveur de l'armement et de la construction, près de 400 millions depuis 1881 ? N'a-t-on pas, depuis cette date, voté *quatre* lois de *primes* à la marine marchande ?

En réalité, l'Etat n'a *pas encore* entrepris la tâche de protection qui lui incombe. Nous l'avons dit, et il ne faut pas se lasser de le redire, protéger la marine marchande, cela veut dire *protéger la marchandise*. Or, de l'aveu même du rapporteur de la dernière loi de primes, « *le système des primes profite à l'armateur au lieu de profiter à la marchandise* ». Nous ne referons pas ici le procès de ce fâcheux système ; il est aujourd'hui condamné, et la dernière loi, dans l'esprit de ceux qui l'ont défendue, n'était qu'un *expédient*. Le système des primes a contre lui une expérience de 25 ans ; l'échec successif des lois votées depuis 1881 est flagrant ; le système n'a profité qu'à *quelques individus*, on ne saurait même dire s'ils sont français ; le système *endort les initiatives*, ce qui est encore plus grave. D'ailleurs, les primes ne sauraient être que *temporaires*. « Un Etat quel qu'il soit, écrit M. Riquoir, ne peut consentir indéfiniment des sacrifices

aussi onéreux au profit d'une quelconque de ses industries, et c'est pourquoi il devrait utiliser le temps de répit qu'il s'est ainsi procuré pour accomplir les réformes nécessaires. » Aussi déclarait-on en 1881 que la prime n'était qu'un « secours temporaire » ; un « fait transitoire ». Le fait transitoire a duré plus d'un quart de siècle ; serait-ce faire preuve d'impatience que de demander au législateur s'il aura désormais le temps d'étudier, pendant le nouveau *répit* qu'il s'est accordé en 1906, le moyen d'imiter nos heureux rivaux de l'étranger, de passer du système des primes à celui de la protection indirecte, de la protection des armateurs à la protection des marchandises ?

Espérons que la nouvelle commission extra-parlementaire triomphera des deux plus redoutables ennemis de notre pavillon : la routine et l'apathie ; et qu'on ne pourra plus faire à nos législateurs le reproche « d'ajourner à de lointaines commissions les réformes déclarées seules sérieuses ; si bien que, de deux remèdes proposés, on accorde que le premier est médiocre, plutôt nuisible, et on se hâte de l'administrer, tandis que le second, on le proclame souverain et on le réserve indéfiniment (1) ». Et puisque l'éminent M. Millerand a été nommé président de la nouvelle commission extra-parlementaire, nous pouvons relire désormais, sans tristesse et sans découragement, le discours qu'il prononça en 1906 devant la Chambre : « On vous parle de ports francs, disait-il, on vous parle de tarifs sondés, on vous parle de l'autonomie des ports. Les ports francs ? Il n'y a que huit ans qu'une commission parlementaire étudie la question, et tout fait

(1) De Bormeuf, *loc. cit.*

espérer que la législation suivante... ou l'une des suivantes arrivera à une solution (*Sourires*). Les tarifs sondés ? On a exposé ici même quelques-unes des difficultés qui, surtout en France, étant donné notre régime de chemins de fer, s'opposent à l'application immédiate d'un système qui, à côté de nous, a donné des résultats si heureux. L'autonomie des ports ? J'attends avec curiosité le courageux gouvernement qui, devant une chambre élue au scrutin d'arrondissement, proposera d'enlever subventions et secours aux ports nombreux, mais inutiles, qui réclament des subsides pour les concentrer sur les trois ou quatre grands ports auxquels on donnerait leur autonomie et dont le développement serait seul utile à l'intérêt général. »

Ces paroles, croyons-le, ne seraient plus de mise aujourd'hui ; un grand mouvement d'opinion s'est dessiné dans le pays ; il sera sans doute assez puissant pour avoir raison de l'inertie parlementaire, et au besoin même du Code administratif.

Le programme des réformes est tout tracé ; nous allons l'esquisser dans ses grandes lignes. Les services d'en haut centralisés, le législateur aura à examiner trois grandes questions :

- 1^o Encourager l'armement ;
- 2^o Développer les ports ;
- 3^o Augmenter le fret.

§ 2. — Encouragement à la construction.

A. — Création de zones franches.

On propose, pour encourager chez nous la construction navale : la création de *zones franches* ;

L'adoption de tarifs réduits de chemin de fer pour transport des matières premières, des centres de production aux ateliers de construction ;

Des encouragements directs de l'Etat, au perfectionnement de l'outillage et à la rapidité de la construction.

La meilleure définition qu'on puisse donner du port franc se trouve dans une délibération de la chambre de commerce de Marseille en l'an XIII : c'est un port établi hors de la ligne des douanes, ouvert à tous les bâtiments de commerce sans distinction, quels que soient leurs pavillons et la nature de leurs chargements. C'est un point commun où vient aboutir par une sorte de fiction le territoire prolongé de toutes les nations. Il reçoit et verse l'un à l'autre toutes les productions respectives sans gênes et sans droits. Par ce moyen, les ateliers de construction se trouvent situés en dehors du territoire, et l'exemption de tous droits de douane pour les matières importées est un excellent stimulant à la construction. De plus, comme l'a fait remarquer très justement M. Riquoir à propos du système allemand, ce régime des zones franches est très bon pour l'Etat, car il lui permet de n'accorder la franchise que là où bon lui semble, et de constituer ainsi des *groupes de chantiers*.

Sur ce point comme sur celui de l'autonomie des ports, il n'est pas superflu de jeter un coup d'œil sur les méthodes de l'ancienne France.

Historique. — Dès le Moyen-Age, la franchise du port de Marseille était reconnue comme *salutaire au royaume tout entier*. Le roi René qui, à toutes ses vertus joignait celle d'être très libéral, même en matière économique, adressait des appels chaleureux à tous les étrangers pour les inviter à venir librement

commercer dans son port. Il passait même avec les rois riverains de la Méditerranée des traités de commerce et de navigation dans lesquels il était stipulé que les sujets des deux Etats contractants pourraient circuler librement et qu'ils seraient réciproquement exempts de tous droits.

Les franchises furent violées par François I^{er} et Henri II. Henri IV les rétablit par un édit du 22 juillet 1596 :

« Notre dicte ville de Marseille, disait Henri IV, recevra ses principales commodités du commerce et négoce par les moyens duquel elle s'étoit rendue avant ces troubles une des plus riches et des plus florissantes de ce royaume et désireuse donner moyen aux habitants d'icelle de se remettre de leurs pertes passées ; nous voulons et entendons qu'ils puissent continuer leur dit négoce et trafic avec les mêmes franchises, exemption et immunités qu'ils ont toujours fait par cy devant. »

Mais, peu après, les troubles de la Fronde amenèrent une anarchie telle que la franchise du port était presque anéantie à l'avènement de Louis XIV et c'est alors que Colbert fit rendre par le roi le fameux édit de mars 1669, véritable petit traité d'économie politique et qui indique bien que le protectionnisme de Colbert était singulièrement mitigé par la conception très juste et très large qu'il avait du rôle du commerce et de la marine (1).

L'application de l'édit de Colbert ne pouvait que donner un grand essor au commerce ; aussi Louis XIV, s'apercevant de ces avantages, en profitait-il pour dou-

(1) « Prenez garde, mandait Colbert à un de ses agents, de ne rien faire qui puisse troubler ou diminuer le commerce. *Il est de très grande conséquence que les marchands ne soient vexés pour quelque prétexte que ce soit.* Ne décidez jamais rien sans les avoir entendus. *Soyez plutôt un peu dupe avec eux que de gêner le commerce, parce que ce serait anéantir les produits.* »

bler aussitôt les droits seigneuriaux des poids et cases ; d'autres édits d'ailleurs restreignirent les bénéfices de celui de Colbert, et en 1789, quand les Etats généraux sont convoqués, on lit dans un cahier des charges dressé par le commerce marseillais :

« La ville de Marseille aurait pu devenir la première ville de l'univers, si les ministres qui succédèrent à Colbert avaient su peser comme lui les véritables intérêts du commerce. Elle était appelée à devenir la reine des cités ; mais bien loin d'avoir vu remplir ces hautes destinées, dans quel état de ruine n'est-elle pas tombée de nos jours ?

« Peut-on voir sans gémir une grande cité déchue de ses prospérités et de ses espérances, surtout quand on a droit de dire que ses maux proviennent de l'absurde régime des finances.

« Le ministre immortel, qui sut peser les vrais intérêts du commerce, avait obtenu la franchise de ce port ; qu'on nous dise aujourd'hui en quoi consiste cette franchise ? »

La chambre de commerce joignait ses doléances et écrivait au ministre du roi :

« Nous sommes réduits au même état d'accablement de servitude dont Louis le Grand avait voulu nous délivrer ; car quoique les bureaux des fermes soient placés aux limites du territoire franc, une cohorte de commis de tous grades et de toute espèce inonde les rues de Marseille et exerce dans le port l'inquisition la plus sévère. »

La même année le corps des marchands adressait également un mémoire au roi, où il s'exprimait ainsi :

« Une licence extrême a succédé aux invitations paisibles de l'autorité ; les négociants de Marseille voient

tous les jours des brigades de la ferme se transporter à bord des navires qui arrivent dans le port, y bouleverser toutes les marchandises qui s'y trouvent, enfoncer les écoutilles pour y porter un regard indiscret, enlever les marchandises par force et les transporter dans le bureau de poids et casse, malgré les représentations d'un capitaine étranger qui leur fera observer qu'il n'est que de relâche à Marseille. »

La Convention, considérant la franchise comme un privilège, la supprima au grand profit de Gênes et de Livourne. Napoléon I^{er} ordonna plus tard au directeur des douanes de lui présenter un décret pour l'institution d'un port franc à la citadelle Saint-Nicolas. Mais la chambre de commerce demandait purement et simplement le rétablissement de la franchise telle que Colbert l'avait organisée, et la question fut ajournée par la guerre. La loi du 16 décembre 1814 déclara la franchise du port ; la joie fut vive à Marseille, mais courte, car les Cent Jours vinrent entraver l'essai de ce régime, et, depuis 1815, il n'est plus question en France de ports francs ni de zones franches ; toutes les fois qu'on en a vanté l'utilité, le gouvernement a prétendu que ce système avait été avantageusement remplacé par celui des entrepôts de douane réels, fictifs ou temporaires. Or l'entrepôt par la nature même de son organisation ne pourra jamais remplacer le système des ports francs ; nous en avons sous les yeux une démonstration brutale : ce qui se passe dans les nombreux pays qui nous ont devancés et ont adopté le système des zones franches.

Régime des zones franches à l'étranger.— Il est notoire que le système des zones franches a porté d'excellents fruits à l'étranger. Le Danemark à Copenhague, l'Italie à

Gênes, Autriche-Hongrie à Fiume et Trieste. Quant à l'Angleterre, on a pu dire qu'elle était un « vaste port franc ». Enfin l'Allemagne a six ports francs : Hambourg, Altona, Brême, Stettin, Dantzig, Emden.

C'est surtout grâce à la franchise que Hambourg est devenu le plus grand marché de transit européen. Voici à ce sujet quelques détails intéressants, empruntés à un rapport de M. F. Meyer, ingénieur en chef de la ville libre (1) :

« Le port franc contient plusieurs bassins spécialement affectés aux petites embarcations et bateaux de rivières, pour faciliter les opérations de transbordement du navire sur le territoire douanier.

« Les magasins situés sur le territoire franc ont été construits en grande partie par une compagnie privée. Le développement des affaires est tel que ces magasins sont constamment encombrés, avec les six étages et le grenier. On peut emmagasiner là une quantité de marchandises qui couvriraient une surface d'environ 30.000 mètres carrés, et d'une capacité de portée moyenne de deux tonnes par mètre carré, on peut construire de nouveaux magasins sur une étendue de trois hectares.

« Le commerce de détail et les maisons d'habitation sont interdits sur le territoire libre.

« Les navires, dans l'enceinte du port libre, se livrent à leurs mouvements et à la manutention de leurs marchandises sans aucune espèce de contrôle. Tout produit ne peut naturellement quitter le port libre et pénétrer sur le sol allemand sans acquitter les droits prescrits par les tarifs douaniers, ce qui n'empêche pas, bien entendu,

(1) Cité par M. Anatole Lévy, dans son très remarquable rapport sur les ports francs (Bulletin du comité du commerce extérieur, novembre 1905), auquel nous sommes très redevable pour ce chapitre.

les entreprises des douanes et l'admission temporaire de fonctionner dans l'intérieur de la ville, en dehors du port franc, sur les bases les plus étendues. »

Il en est de même à Brême ; l'expérience faite, l'Allemagne qui retire de si grands profits de ce régime ne s'est pas arrêtée dans cette voie.

En 1898, elle inaugurerait le nouvel entrepôt maritime de Stettin qui remplira pour la Baltique le même rôle que remplit pour la mer du Nord l'entrepôt maritime établi depuis dix ans à Hambourg.

« Tandis que la ville même de Stettin est située sur la rive gauche, le nouveau port franc a été établi sur la rive droite de l'Oder. » Les deux bassins de ce port ont une profondeur de sept mètres et une largeur de cent mètres ; la longueur totale des quais utilisables est de quatre mille trois cent vingt mètres, pouvant donner accès à la fois à environ soixante navires ; l'étendue du port franc, avec les bâtiments et magasins, est d'environ soixante hectares, dont 22 1/2 d'eau et 37 1/5 de terre ferme.

« Les bâtiments présentent en plancher une superficie totale de 96.000 mètres carrés. »

L'empereur d'Allemagne, soucieux du développement du commerce allemand, a assisté en personne à l'inauguration du port franc ; au cours de la cérémonie il a prononcé une allocution qu'il termine par ces paroles qui ont leur signification :

« Notre avenir est sur l'eau. » Le journal *Die Nation* fit remarquer la haute portée de ces paroles. « L'exportation de l'Allemagne, dit ce journal, qui se chiffre par 4 milliards de marks ou 5 milliards de francs, est obligée de chercher des débouchés sur les grands marchés d'outre-mer. L'avenir est dans le commerce libre, débarrassé

des liens du protectionnisme. Il faut alléger les fardeaux et libérer la vie intellectuelle et économique de tout ce qui l'entrave. »

L'exemple de l'ancienne France d'une part, celui des nations étrangères d'autre part, nous poussent donc à instituer dans nos ports les zones franches. Et en effet, ce système compte déjà beaucoup de partisans. M. Cailiaux, par exemple, a écrit sur la question une page qui la résume avec tant de force que nous ne pouvons résister au plaisir de la citer :

« De quoi souffrent particulièrement nos constructeurs ? C'est la pénurie des commandes qui leur est nuisible. Pourquoi cette rareté dans les ordres de construction ? Parce que, fabriquant plus cher que leurs concurrents étrangers, nos entrepreneurs ne recueillent qu'exceptionnellement des commandes venant d'autres pays que le nôtre et que les besoins de notre armement, même prospère, ne sauraient suffire à leur activité. Et d'où vient que nos constructeurs travaillent à si grands frais ? Tout simplement de ce que le tarif des douanes majore à leur détriment de 30 à 40 0/0 environ le prix des matières qui entrent dans la construction d'un bateau. Dès lors le remède n'est-il pas tout indiqué ? Il faut sinon supprimer les taxes de douane excessives dont nous parlons, du moins instituer un régime tel que l'on puisse construire des navires sans subir le poids des droits de douane sur les matières premières. Loin de demander quoi que ce soit d'anormal, c'est simplement l'extension aux chantiers de construction des règles adoptées sous une forme ou sous une autre pour toutes les industries d'exportation que nous réclamons. Il est en effet admis que les industries d'exportation soient affranchies des

droits de douane sur les matières premières, soit que ces matières ne soient pas taxées, soit qu'elles puissent entrer temporairement en franchise. Les seules industries qui ne bénéficient pas de ces avantages sont celles auxquelles on croit que le marché intérieur suffit. Tel n'est pas le cas de l'industrie de la construction. Pour lui venir en aide, pour la soulager des frais qui la grèvent injustement, il faut donc l'exonérer des droits de douane en introduisant chez nous le système qui a si bien réussi aux Allemands : la construction des navires en ports francs. Celles de nos entreprises de construction qui sont viables, qui sont bien placées, bien organisées, qui ont le charbon à proximité, la main-d'œuvre en abondance, n'ont pas à redouter la liberté commerciale. Certains constructeurs français approvisionnent déjà les pays environnants de bateaux-dragueurs, de bateaux-pompes, de bateaux-porteurs et autres engins flottants... Ainsi, même aujourd'hui, il est des chantiers qui luttent avec avantage toutes les fois que la dépense des matières premières taxées en douane ne représente pas une part trop élevée dans le coût de la construction d'un bâtiment. Comment, le jour où disparaîtraient complètement ces charges artificielles, nos industriels n'auraient-ils pas raison de concurrents dont il leur arrive déjà de triompher (1) ? »

Ajoutons enfin que le système des zones franches n'est pas favorable qu'à la seule construction ; c'est pour la clarté de l'exposé que nous avons rangé cette réforme dans ce paragraphe ; en réalité, la zone franche a un double but : favoriser la construction et aussi développer le commerce de *transit*, de jour en jour plus important. Ce

(1) *Le Siècle*, 15 octobre 1904.

dernier point a été lumineusement exposé par M. Marcel Plessix dans son beau livre sur *les navires et ports marchands* : « Il y a une foule de marchandises qui n'atteignent le consommateur qu'après avoir subi une série de préparations, de mélanges, d'opérations de toutes sortes : il est rare que ces opérations soient toutes faites dans le pays d'origine ; généralement, les produits sont expédiés à l'état plus ou moins brut, à des commissionnaires de gros, installés dans les ports ; ceux-ci approprient la marchandise aux besoins, l'emballent et la répartissent entre leur place et d'autres places souvent éloignées : plus l'industrie progresse, plus les chargements ont besoin d'être « groupés ». Avec les cargos modernes, d'une portée toujours croissante, les marchandises s'acheminent par masses vers les centres de distribution, car c'est là qu'elles trouveront les moyens de déchargement rapides et commodes, les industries qui leur donneront toute leur valeur commerciale, les hangars où elles attendront d'être réexpédiées au consommateur. C'est ainsi qu'il y a des ports où se concentrent les arrivages de vins, cafés, de caoutchouc. Nous n'avons point, en France, de tels ports. » Qu'en résulte-t-il ? Que des industries françaises se sont transportées à Hambourg, par le seul attrait matériel de la franchise ; que nos vins vont à Hambourg subir des mélanges, coupages et fraudes de toutes sortes ; que presque tout le nitrate consommé par la France a transité à Hambourg ; que le caoutchouc, dont notre industrie si florissante de l'automobile fait une si large consommation, nous parvient de Hambourg, etc.

On voit par ces quelques exemples qu'il est grand temps que la question des zones franches intéresse la

masse électorale. Malgré l'urgence de la réforme, préconisée par les hommes les plus compétents, il est à craindre que sa réalisation ne souffre encore de longs retards, la première proposition déposée à ce sujet devant la Chambre ne datant que de 1899 !

B. — Adoption de tarifs réduits de chemin de fer.

Le système des zones franches est complété, en Allemagne, par des réductions de tarifs de chemin de fer pour transport des matières premières, des centres de production aux ateliers de construction. « L'Etat, dit M. Riquoir, a voulu mettre le chantier allemand dans une situation privilégiée au point de vue des matériaux qu'il emploie, et lui a accordé, en 1895, des tarifs de faveur pour le transport de ces matériaux par voie ferrée, tarifs qui diminueraient de 46 à 57 0/0 le coût des transports. Ainsi, malgré la liberté laissée aux constructeurs et l'exemption des droits de douane dont jouissent les matériaux étrangers destinés à la construction navale, voit-on chaque jour leur emploi dans ses constructions diminuer dans de fortes proportions (1). »

C. — Encouragements directs de l'Etat.

L'Etat allemand encourage par tous les moyens la construction nationale. Dans les conventions conclues en 1885 et 1890 avec le *Nord-Deutscher-Lloyd* et l'*Ost Afrika Linie*, qu'il subventionne, on lit que « les vapeurs à mettre en service devront être construits sur les chantiers allemands, et autant que possible avec des matériaux allemands, et que les grosses réparations devront

(1) Riquoir, *L'Encouragement des marines marchandes*.

être faites autant que possible dans les chantiers allemands ». C'est ainsi que de 1885 à 1894, le Nord-Deutscher-Lloyd a payé aux chantiers allemands 60 millions de marks.

Nous pourrions, en France, nous inspirer de cette méthode. Une proposition a été faite dans ce sens par M. Carnaud, lors de la discussion de la dernière loi de primes (1). M. Carnaud proposait d'instituer une *surprime* destinée à récompenser les efforts des constructeurs en vue d'améliorer leur outillage : « Nous demandons aussi, disait-il, que les commandes de navires soient réservées par nos armateurs à nos chantiers nationaux. »

§ 3. — Développement des ports.

A. — Nécessité d'abandonner les ports de peu d'importance et de créer quelques grands ports largement aménagés et outillés.

Aucun de nos ports n'est aménagé ni outillé en port moderne. Tout le monde le reconnaît. En revanche nous avons une multitude de petits ports qui végètent, alors que toutes les nations maritimes concentrent leurs efforts sur quatre ou cinq points seulement. Au lieu de 69 ports dont l'entretien est à la charge de l'Etat, nous devrions donc nous borner à Marseille, Cette, Bordeaux, St-Nazaire, Nantes, le Havre, Rouen, Dunkerque, par exemple.

Veut-on savoir comment les étrangers nous jugent sur ce point ?

Interviewé par notre compatriote, M. Huret, qui se li-

(1) *Journal officiel*, Chambre des députés, 1^{re} séance du 26 janvier 1906.

vre à une enquête fort intéressante sur l'Allemagne, le président de la Compagnie du « *Norddeutscher Lloyd* », à Brème, dont la compétence sur les questions maritimes est universellement reconnue, s'exprime ainsi : « Je ne connais pas tous les ports de France, mais quelques-uns seulement ; et, pour tout vous dire, il n'y a rien à y voir. Vous permettez que je vous dise cela, puisque c'est mon opinion vraie que vous demandez ? Non, il n'y a rien à apprendre pour nous dans les ports français. Votre malheur est d'avoir trop de petits ports. Autrefois, c'était nécessaire pour les voiliers, qui réclamaient beaucoup d'abris rapprochés, et aussi pour les marchandises importées en Europe au temps où il n'y avait pas de chemins de fer. Les mers n'étaient pas sûres. Il fallait le pavillon de France ou d'Angleterre pour sauvegarder la marchandise. L'Europe entière était tributaire de ces deux pays, tous ces ports étaient donc utiles. Aujourd'hui la situation a changé. Les grands bateaux remplacent les petits, et chaque pays a une marine. Si la France savait se contenter de quatre ou cinq grands ports, par exemple : le Havre, Cherbourg, Bordeaux, Marseille, et peut-être Cette, admirablement situés comme ils sont, ce serait suffisant, il ne faut pas disséminer ses forces et son argent.

« Vous pourriez faire alors les travaux nécessaires pour mettre vos ports à la hauteur des ports modernes. Tandis qu'à présent vous ne faites rien. La jalousie des petits contre les grands empêche tout effort important vers un point qui aurait l'air d'être favorisé. De sorte que, pour ne pas mécontenter les petits et les moyens, vous demeurez dans l'inaction.... Pendant ce temps, les autres pays marchent, et c'est ainsi que la France est distancée... »

« L'immobilité, reprit M. Plate, est le grand mal des pays anciens. On se contente de ce qui fut, on ferme les yeux sur ce qui pousse, on discute, on dénigre au lieu d'agir. Il faut, au contraire, changer, perfectionner sans cesse. Le changement est la loi de la vie. Quand nous avons décidé la création de nos derniers bassins, les plans arrêtés les prévoyaient de 160 mètres de large. Puis, après une réflexion de quelques mois, nous avons cru devoir les porter à 180 mètres. Enfin, comme de jour en jour, les navires augmentent leurs dimensions, nous avons résolu de les pousser jusqu'à 220 mètres ! Au Havre, vous ne pouvez pas recevoir de plus grands bateaux que ceux d'aujourd'hui : vous n'avez pas de place ! Vous arrêtez donc, en toute connaissance de cause, le progrès de votre trafic, vous vous condamnez à renvoyer à l'étranger les navires d'une certaine dimension.... Concluez vous-même. »

Et maintenant, quelle est la cause de cet état de stagnation lamentable ? Le Français est-il incapable, foncièrement, d'initiative et de méthode en matière maritime ? La mentalité française est-elle façonnée de telle sorte que notre pays doive renoncer à posséder jamais des ports bien aménagés, avec des profondeurs d'eau suffisantes, des formes de radoub, un outillage moderne, des quais accessibles, etc... ?

Il n'en est rien, puisque quelques-uns des plus grands ports modernes, et le plus beau de tous peut-être, Anvers, *sont l'œuvre d'ingénieurs français*. Ni pour la conception, ni pour l'exécution, nous ne le céderions en rien à l'étranger sur cette question de la création des ports, *si nous étions libres, si nous pouvions créer chez nous ce que nous avons créé à l'étranger*. Si nos ports sont vrai-

ment indignes d'une grande nation moderne, la faute en est uniquement « aux lenteurs administratives, aux exigences de la bureaucratie et de la procédure parlementaire ». Ce qu'il faut, c'est « laisser Marseille, Le Havre, Rouen, Dunkerque, Bordeaux, voler de leurs propres ailes... Ces ports n'auront plus besoin de personne ; ils disposeront de moyens permettant de gager les emprunts nécessaires pour les maintenir à la hauteur des progrès modernes, et, en outre, ils accompliront leurs travaux avec infiniment plus de rapidité que l'Etat ne le fait actuellement. Ce n'est, du reste, pas autrement qu'ont procédé et que procèdent les Allemands et les Anglais » (1).

Si nous voulons que nos ports se développent, il faut les affranchir de la contrainte lourde et stérile de l'Etat et leur accorder la liberté.

C'est la question si actuelle de l'autonomie des ports que nous esquisserons à larges traits après avoir jeté un coup d'œil rétrospectif sur une vieille organisation française injustement oubliée.

B. — Le principe ancien de la décentralisation.

Les lieutenances d'Amirauté.

Sous l'ancien régime, l'Amirauté était une juridiction contentieuse et administrative attribuée à l'amiral de France (1) qui l'exerçait par l'intermédiaire de lieute-

(1) J. Charles-Roux, *La grande navigation et les ports français*, *Revue des Deux-Mondes* du 15 mars 1907.

(1) L'amiral était un grand officier de la Couronne qui commandait en chef les armées navales et avait la haute main sur la juridiction de l'Amirauté. A lui seul appartenait la nomination aux offices de lieutenants, de conseillers, avocats et procureurs du roi, greffiers, huissiers, archers et sergents aux sièges généraux et particuliers de l'Amirauté lesquels néanmoins ne pouvaient exercer

nants particuliers et de lieutenants généraux appelés officiers de Robe longue. On trouve dans ce système un nouvel exemple de la théorie du droit de délégation toléré et si répandu alors dans toutes les branches de l'administration royale.

Les lieutenants particuliers de l'Amirauté étaient ceux établis dans tous les ports du Royaume. Leur compétence était assez étendue. Ils connaissaient privativement à tous autres juges et entre toutes sortes de personnes privilégiées ou non, *français ou étrangers, tant au demandant qu'au défendant*, de tout ce qui concernait la construction, équipement et armement des vaisseaux ; de la contrebande qui se faisait par mer, soit en introduisant dans le royaume des marchandises dont l'entrée était prohibée, soit en exportant celles dont la sortie était défendue ; des actions qui procédaient de ventes ou achats de navires, de *chartes-parties, affrètements, nolisements, connaissements, polices de chargement*, etc. ; de l'engagement et du loyer des matelots ; du contrôle des

qu'après avoir pris des provisions du roi. C'est pourquoi ils étaient officiers du roi et non de l'amiral.

L'amiral de France n'avait pas séance au Parlement : ainsi Du Tillet nous raconte qu'en 1582, le premier président de Thou reçut le duc de Joyeuse à l'état et office d'amiral et lui fit observer qu'il pouvait s'asseoir comme duc et pair de France et non pas comme amiral. Dès la fin du XVII^e siècle cette charge était l'une des plus considérables du royaume : elle fut supprimée à un moment ainsi que celle de connétable, par un édit de Louis XIII du mois de janvier 1627 et remplacée par l'office de grand maître chef et surintendant général de la navigation et du Commerce de France dont fut pourvu le cardinal de Richelieu. Mais Louis XIV rétablit la charge d'amiral en 1668 en faveur du comte de Vermandois et elle était possédée à la veille de la Révolution par le duc de Penthièvre qui l'avait reçue en 1734 de son père le comte de Toulouse (Isambert-Talon).

capitaines et de leur équipage ; ils connaissaient aussi des contrats concernant le commerce maritime tel que les assurances, la grosse aventure ; de la délivrance des congés, la surveillance des papiers de bord, permis de naviguer, des prises et de la pêche, en un mot de tout ce qui regarde la marine et même des crimes ou délits commis sur mer. Les appels de leurs jugements se relevaient dans les *40 jours* aux sièges généraux de l'Amirauté sous le sceau de l'amiral. Au début, ils ne pouvaient juger définitivement et sans appel que jusqu'à six livres ; mais l'ordonnance sur la marine de 1681 décida que tous les jugements des sièges particuliers de l'Amirauté qui n'excéderaient point la somme de *50 livres* seraient exécutés sans appel de sorte que quand la condamnation ne dépassait pas cette somme, leurs jugements avaient force d'arrêts.

Les lieutenants généraux du grand amiral étaient ceux qui tenaient les sièges généraux de l'Amirauté ; savoir : celui de *Paris*, — le plus étendu, — qui avait son siège à la table de marbre du Palais (1) ; celui de *Dunkerque* qui ressortissait au Parlement comme l'Amirauté générale de Paris ; celui de *Rouen* à qui ressortissaient toutes les Amirautés particulières de la province de Normandie. Les Amirautés générales de Bordeaux, Bayonne et Marenne ressortissaient au Parlement de Bordeaux. En Provence il y avait huit Amirautés générales ressortissantes au Parlement d'Aix et dont la plus importante était Marseille ; quatre dans le Parlement de Toulou-

(1) Les Amirautés particulières de Calais, Boulogne, Abbeville, St-Valéry-s-Somme, du Bourg-d'Ault, de la ville d'Eu et Tréport, de la Rochelle et des Sables d'Olonne ressortissaient à l'Amirauté générale de Paris.

se (1) ; huit dans le Parlement de Bretagne. Il y avait aussi plusieurs sièges principaux d'Amirautés dans les îles et colonies françaises (à la côte de St-Domingue, à la Martinique, etc...).

L'appel des Amirautés générales allait au Parlement dans le ressort duquel était l'Amirauté.

Aux termes de l'ordonnance de 1861 (livre 1, titre 2), les officiers des sièges généraux de l'Amirauté connaissaient en première instance :

1° De toutes les matières civiles et criminelles qui sont de la compétence des Amirautés, quand il n'y avait point de siège particulier dans le lieu de leur établissement ;

2° Des causes qui excédaient la valeur de *trois mille livres* qu'ils avaient le *pouvoir d'évoquer* des Amirautés inférieures, lorsqu'ils étaient saisis de la matière par l'appel de quelque jugement interlocutoire donné en première instance ;

3° L'appel des sentences rendues dans les sièges particuliers d'Amirauté devaient être porté par devant eux sauf dans les cas de matières criminelles méritant quelque peine afflictive qui relevaient directement du Parlement, conformément à l'ordonnance de 1670 ;

4° Les lettres de rémissions accordées aux roturiers pour crimes dont la connaissance appartenait aux officiers de l'Amirauté étaient adressées pour l'entérinement et jugées aux sièges généraux d'Amirauté. Pour les lettres de rémissions des gentilshommes, l'entérinement devait se faire à la Grand'Chambre.

Les jugements des lieutenants généraux avaient force

(1) Les quatre Amirautés générales qui ressortissaient au Parlement de Toulouse étaient Narbonne, Cette et Agde en Languedoc ; Port-Vendres en Roussillon.

d'arrêts, quand les condamnations n'excédaient pas la somme de *cent cinquante livres*, auquel cas on n'était pas recevable à en interjeter appel. Les appellations interjetées de leurs sentences dans le cas où l'appel en était admis se relevaient *au Parlement dans les trois mois*. Comme les officiers de l'Amirauté exerçaient leurs juridictions sous le nom et autorité du grand amiral, ils ne pouvaient obtenir des provisions du roi que sur la nomination de l'amiral.

Une ordonnance du roi du 15 janvier 1783 leur a défendu de prendre aucun intérêt, directement ou indirectement, dans les bâtiments armés en course, à peine d'interdiction et de *quinze cents livres d'amendes*.

Ces peines étaient sévères, mais elles sauvegardaient l'impartialité des jugements qui, dans un cas différent, auraient pu se trouver altérés contrairement au droit et à la justice.

De toutes ces attributions exposées longuement dans l'ordonnance d'Henri III de l'an 1584 et dans l'ordonnance sur la marine de 1681 (liv. 1^{er}, tit. 2), la plus intéressante au point de vue international était le droit d'absolue juridiction qu'avaient les officiers de l'Amirauté sur les étrangers stationnant dans les eaux françaises ou se trouvant commercer avec les nationaux car ici, exceptionnellement, la vieille règle *Actor sequitur forum rei* ne s'appliquait pas et la partie demanderesse comme la partie défenderesse ressortissaient, en cas de litige, des tribunaux maritimes français. « De ce fait, étaient de leur compétence les causes civiles et criminelles des Ostreliens, Anglais, Ecossais, Portugais, Espagnols et autres étrangers, soit que les procès ou différends fussent *entre eux ou avec les naturels français* et ce, dans les cas seu-

lement qui concernaient le commerce et le trafic de la marine (1). »

C'est ainsi que l'on trouve dans les archives des trois Amirautés générales du Languedoc des pièces nombreuses, en grande parties restées propriété privée, où sont consignés divers jugements relatifs à des procès de ce genre. Ils émanent tous de l'officier conseiller du roi qui portait, pour l'Amirauté de Narbonne, le titre de « lieutenant général civil et criminel des mers du Levant au siège principal de la marine et Amirauté de Narbonne » (2).

Plusieurs de ces manuscrits ayant pour objet l'exposé et la solution de litiges entre nationaux et ressortissant de Gênes, de Barcelone, de Tunis, de Naples, de la Grèce, d'Asie-Mineure, etc., présentent un réel intérêt au point de vue de la compétence ancienne des tribunaux français en matière de commerce maritime. Toutefois ils n'ont pas place dans une étude ayant trait aux connaissances et aux diverses responsabilités qui peuvent découler du contrat de transport par mer : nous avons voulu seulement en signaler ici l'importance pour fournir une preuve nouvelle de la grande autorité judiciaire qu'avait le représentant de l'amiral au XVIII^e siècle.

Pour résumer les diverses attributions que l'ancien régime crut devoir confier aux officiers d'Amirauté, on peut dire que ceux-ci avaient un double pouvoir judiciaire

(1) Lange et Talon, *Nouvelle pratique civile, criminelle et bénéficiale*, Paris, 1710.

(2) Cette charge est restée dans notre famille pendant plus d'un siècle, de 1690, époque où elle fut accordée par lettres patentes à notre aïeul Jean d'Angles, docteur-avocat en Parlement et maistre des ports, jusqu'à la Révolution qui supprima du même coup toute la juridiction de l'Amirauté.

et administratif : le premier, impliquant toutes les fonctions d'un juge extraordinaire, le second, nécessitant une surveillance générale et la haute direction des affaires commerciales dans les divers grands centres maritimes de la France. Cette dernière attribution offre un intérêt considérable car elle nous permettra maintenant de mettre en lumière les nombreux avantages que l'on retirerait, à notre époque, d'une administration équivalente. En étudiant la question de l'autonomie des ports, nous en montrerons d'abord la nécessité pour le relèvement de notre marine marchande contemporaine ; nous chercherons ensuite à bien déterminer l'étendue des pouvoirs devant se rattacher à cette organisation. Pour être pleinement utiles, il faudra que ces services nouveaux englobent tout ce qui concerne la direction et la marche du commerce maritime français sur tel point déterminé du territoire : et ceci sera encore une imitation heureuse du passé !

C. — Régime administratif actuel.

L'Amirauté avait engendré de graves abus, et la Révolution, oublieuse des services incontestables qu'elle avait rendus à notre marine marchande, en supprima l'institution même au lieu de la réformer, de la corriger conformément aux nouveaux principes établis et reconnus par tous. Cette mesure radicale, que nécessitait l'état général des esprits à cette époque, paraît de nos jours très regrettable ; bien plus, à la suite d'essais heureux faits chez nos voisins, un mouvement d'opinion en faveur d'une organisation presque similaire s'est manifesté en France depuis quelques années. On revient à la décentralisation ; on préconise l'autonomie des ports.

Le régime actuel de nos ports a en effet tous les défauts de la centralisation à outrance. « L'Etat, dit M. Taconet, entretient et administre les ports à l'exclusion de tous intéressés locaux, chambres de commerce ou municipalités.... Qu'arrive-t-il en conséquence ? C'est que les principaux intéressés n'interviennent guère qu'accessoirement pour émettre des vœux, que le plus souvent on laisse sommeiller, et pour percevoir les taxes destinées à fournir à l'Etat le concours financier nécessaire aux travaux sur lesquels il ne leur est permis d'exercer aucun contrôle, en dépit des nécessités de leur prompte et économique exécution (1). »

Ainsi donc, sur place, aucune initiative n'est possible : c'est du pouvoir central seul qu'il faut attendre toute décision. Trouverons-nous du moins à Paris l'unité de direction, l'autorité et la responsabilité, en un mot l'âme de ce port de commerce ? Hélas ! non, mais 7 autorités différentes, qui, elles-mêmes ressortissent à cinq ministères :

Ministère de la marine : Service du Pilotage. Police des gens de mer et des navires, dans certains cas.

Ministère des travaux publics : Travaux neufs et d'entretien, sous la direction des ingénieurs des Ponts et Chaussées. Mouvement et police générale dans les bassins. Outillage et éclairage des bassins.

Ministère de l'intérieur : Service sanitaire. Police des quais, éclairage des quais (Municipalité).

Ministère des finances : Application des taxes de péage. Interprétation des tarifs. Fixation des heures de chargement et de déchargement des navires.

Ministère du commerce : Dans toutes les circonstances où intervient la chambre de commerce. Outillage du port. Participation financière.

(1) *Exploitation et administration des ports maritimes*, le Havre, 1905.

Ce tableau est éloquent ; mais M. H. Chardon (1), maître des requêtes au Conseil d'Etat, en a tracé un plus suggestif encore, et dont on a pu dire (2) *qu'il avait l'air d'un pamphlet*. C'est celui des formalités administratives nécessaires, pour l'exécution non pas même de travaux neufs, mais d'ouvrages pouvant être autorisés par simple décret :

L'ingénieur ordinaire dresse un avant-projet, le soumet à l'ingénieur en chef qui l'envoie au ministre avec un rapport exposant les différentes solutions pour la construction du nouvel ouvrage.

Cet avant-projet est soumis au conseil général des Ponts et Chaussées : rapport, examen, discussion, procès-verbaux, avis.

Intervention de l'administration centrale : examen, rapport, décision du ministre choisissant l'une des solutions et invitant les ingénieurs à soumettre l'avant-projet choisi à une enquête d'utilité publique.

Renvoi de l'affaire dans le département, transmission au préfet, examens dans les bureaux de la préfecture. Arrêté préfectoral ordonnant l'ouverture d'une enquête de 20 jours.

Affichage et publication dans toutes les communes intéressées. Ouverture de registres d'enquête. Réunion de la commission d'enquête. Comparution des ingénieurs. Rapport, discussion, avis, procès-verbaux.

Consultation de la chambre de commerce. Rapport, discussion, etc.

Si l'ouvrage à construire est dans la zone frontière, instruction mixte avec le service de la guerre, nouveaux rapports, nouvelles conférences, etc.

Etablissement du projet définitif avec devis et plans à l'appui : Nouveau rapport de l'ingénieur ordinaire.

Rapport complémentaire de l'ingénieur en chef.

Transmission aux bureaux de la préfecture (dont l'incompétence est notoire en la matière). Avis du préfet, transmission au ministre des travaux publics.

(1) *Essai sur le fonctionnement de nos administrations.*

(2) M. d'Agoult dans une conférence organisée le 18 décembre 1907 par la *Ligue maritime française*.

Renvoi au conseil général des Ponts et Chaussées. Rapport. Résumé de l'affaire. Discussion, avis, procès-verbal.

Examen dans le bureau de l'administration centrale, préparation de la lettre d'envoi au Conseil d'Etat, lettre qui est un nouveau rapport sur l'affaire.

Examen de la section des travaux publics au Conseil d'Etat. Rapport, discussion.

Examen en assemblée générale du Conseil d'Etat. Rapport. Discussion.

Retour au ministère des travaux publics.

Signature du décret par le ministre, par le Président de la République.

Insertion au *Journal officiel*.

Retransmission au préfet et aux ingénieurs.

Et alors seulement on peut marcher au bout de 15 ou 18 mois, en supposant qu'il n'y ait pas l'ombre d'une difficulté et que tous les avis soient unanimes.

Comment s'étonner, après une telle lenteur, que les travaux du Havre décidés en vertu de la loi du 19 mars 1895 résultent de propositions remontant à 1882, qu'il y ait eu 17 ans entre l'étude et la réalisation du plan du bassin du Cap Pinède à Marseille, ou qu'il ait fallu 2 ans pour entreprendre, au Havre encore, la consolidation d'un pont ?

Le premier vice de notre système actuel est donc *la lenteur* apportée à la réalisation des réformes. Mais un vice, plus grave encore, découle logiquement du premier : la *caducité* fatale de ces réformes, quand elles sont réalisées. A notre époque de transformations incessantes, les projets se trouvent surannés quand on les exécute. « On les exécute pourtant, dit M. Siegfried, afin d'éviter les nouveaux retards qu'exigerait une modification des plans, et, *pour faire au moins quelque chose, on fait sciemment quelque chose d'insuffisant* ; c'est ainsi que la cale sèche du Havre, dont l'agrandissement fut étudié

en 1898, a été aménagée pour recevoir un navire de 192 m. 80 entre perpendiculaires, et que récemment la Compagnie Transatlantique exprimait le regret de n'avoir pu, pour cette raison, donner à son paquebot « *La Provence* » une longueur suffisante pour en faire un navire capable de lutter contre les grands transatlantiques anglais, allemands et américains. C'est ainsi que le quai d'escale du même port, actuellement en voie d'exécution, pourra recevoir des navires calant 9 mètres d'eau au moment où l'Océan commencera à être sillonné de grands vapeurs calant 11 et 12 mètres !

D'ailleurs les projets concernant nos ports ne sauraient être examinés avec l'attention qu'ils méritent, puisqu'ils sont présentés d'ordinaire dans des *programmes d'ensemble*, concernant en même temps l'amélioration des voies de communication. Quelque zèle et quelque compétence qu'on suppose au Parlement, il est trop loin et son attention est trop dispersée pour qu'il puisse approfondir les questions particulières ; or, ce sont des questions particulières que toutes celles qui concernent un port. M. Siegfried dit en termes excellents et avec une précision fort heureuse : « Tout apparaît au Parlement dans une perspective fuyante, où les détails s'estompent, et il ne peut apporter à l'étude de chaque affaire particulière la passion, l'exactitude, la concentration d'intelligence et de volonté qui sont les conditions essentielles de l'action et du succès. De loin, tout se nivelle, et il devient difficile d'établir une juste hiérarchie entre les intérêts si divers qui se disputent l'attention du législateur. »

En résumé, dans l'état actuel des choses, personne en France ne peut tenter rien d'efficace pour nos ports : d'un côté, les autorités locales doivent borner toute leur

action à émettre des vœux ; d'un autre côté le pouvoir central théoriquement tout puissant ne peut en réalité presque rien, accablé qu'il est par la charge qu'il a assumée, n'ayant ni le temps, ni les ressources, ni l'organisation, ni la compétence nécessaires pour y faire face. La conclusion s'impose : si nous voulons rendre la santé à ces poumons qui sont les grands ports maritimes de la France, question absolument *vitale* pour notre pays, il faut leur accorder l'autonomie. « En cette matière, écrit M. Taconet, l'initiative privée, celle des intéressés locaux, meilleurs juges des entreprises et par conséquent de l'effort à faire, dont ils éprouveront au premier rang les résultats financiers doit être préférée à celle de l'Etat (1). »

D. — Régime des ports étrangers.

La décentralisation est la règle générale pour l'administration des ports, chez toutes les nations maritimes. Selon le principe très judicieux qu'on gouverne de loin, mais qu'on administre de près, nos rivaux confient l'administration de leurs ports à une autorité *unique, seule responsable, et locale*. Une revue sommaire des principaux pays va nous fournir encore un argument, et non des moindres, contre le système français, d'autant plus que les pays qui avaient copié ce système, l'Espagne, l'Italie, la Belgique, ont dû y renoncer et s'en sont félicités.

Angleterre. — En Angleterre, aucune intervention, aucun concours, aucun contrôle de l'Etat. Un *Act* du Parlement accorde au corps local compétent le droit de se constituer ; à cela se borne le rôle du pouvoir central. La décentralisation est même si complète que l'organi-

(1) *Revue de la marine marchande*, 8 février-22 mars 1906.

sation adoptée diffère d'un port à l'autre. A Londres, l'administration du port est entre les mains des « Conservateurs de la Tamise » (Thames conservancy) qui comprennent 23 membres élus par les armateurs, la « Corporation » (Municipalité) de Londres, le « Board of Trade » (Chambre de commerce), ou nommés par l'Amirauté. Quatre Compagnies privées exploitent les docks.

Liverpool voit son port administré par un conseil spécial (Mersey Docks and Harbour Board), qui comprend 28 membres, dont 24 élus par les commerçants et armateurs ayant payé au moins 250 francs de taxe dans l'année précédente (droits sur des marchandises ou impôts de navigation) et 4 membres nommés par les autorités administratives de la province et du royaume.

Southampton appartient à une Compagnie de chemins de fer, la « London and South Western Railway Co », qui est d'ailleurs parvenue à en doubler le trafic.

Cardiff est aux mains d'une société anonyme, qui tient ses droits des héritiers du marquis de Bute, fondateur du port.

A côté des établissements maritimes appartenant à des sociétés privées, on trouve en Angleterre quelques ports qui sont entièrement aux mains des villes, le port de Bristol notamment, et une quarantaine de ports secondaires.

Allemagne. — Le port de Hambourg est parfois rangé dans la catégorie des ports municipaux, mais à tort : c'est purement un port d'Etat, amélioré, entretenu, administré par l'Etat, par l'Etat détenteur de la puissance publique, maître de la fixation des impôts généraux et dispensateur des ressources qu'ils fournissent, et non par la commune qui ne dispose que de moyens restreints. Il

en est de même des ports de Brême, Lübeck. Si l'on s'y trompe, c'est que chacun de ces Etats n'a qu'une faible étendue comparable à celle de la commune de Marseille et se trouve en majeure partie constitué par la ville dont il porte le nom.

Il faut lire à ce sujet ce qu'écrit M. Winter, directeur de quai à Hambourg, dans son mémoire au Congrès de Milan (1905) sur l'exploitation et l'administration de ce port :

« Presque toutes les installations desservant le trafic ont été établies par l'Etat de Hambourg qui en assume également l'entretien, sauf conventions exceptionnelles résultant des traités d'affermage. D'après l'opinion admise à Hambourg, non seulement les installations de l'Etat doivent couvrir elles-mêmes leurs frais d'entretien, mais encore, si possible, produire un intérêt pour la rémunération du capital d'établissement. Par là se justifie une surveillance exercée par l'Etat sur les installations du port ainsi qu'une prédominance de l'administration de l'Etat dans l'exploitation dudit port. A cela s'ajoute une certaine tendance du peuple allemand de confier à l'Etat impartial la conciliation d'intérêts de trafic opposés. La surveillance de l'Etat s'étend sur toutes les parties du port, et partout l'administration de l'Etat intervient dans l'exploitation du port.... »

Les ports tels que Hambourg, Brême, Lubeck sont véritablement autonomes ; il y existe en effet sur place, au-dessus des divers services qui concourent à la gestion du port, une autorité qui, tout en étant locale, est souveraine et qui est à même de prendre des décisions rapides, pour ainsi dire immédiates, en pleine connaissance de cause, aussi bien sur les affaires courantes que sur les

questions importantes, en dehors de celles qui doivent être soumises aux assemblées supérieures, soit de l'Etat lui-même (Sénat de Hambourg, etc.), soit de l'empire allemand (Reichstag). C'est là incontestablement une situation extrêmement avantageuse dans la période d'activité et de progrès que traversent aujourd'hui la navigation et le commerce maritime. Mais on ne saurait en faire profiter les ports d'un pays dont les institutions sont aussi éloignées que les nôtres du fédéralisme.

Hollande. — La règle, en Hollande, est l'administration des ports par les municipalités elles-mêmes, sous le contrôle très large de l'Etat. Le conseil municipal élit dans son sein un collège spécial, présidé par un bourgmestre, qui gère les intérêts de la place maritime. Pour Amsterdam et Rotterdam, l'Etat a fait les frais des voies ferrées du port et de l'aménagement, il a dépensé plus de 150 millions dans la première de ces villes, plus de 98 dans la seconde. Rotterdam surtout, administré par une *municipalité intelligente et hardie*, s'est développé dans d'énormes proportions.

Belgique. — En Belgique, le grand port d'Anvers nous présente l'exemple d'une expérience intéressante. En 1874, le port fut remis à la municipalité ; l'Etat conserva toutefois les quais de l'Escaut, et garda dans ses attributions l'entretien des passes, la police de la rade, le pilotage, les douanes ; de plus, il est propriétaire des voies ferrées.

Comme en Hollande, un collège, issu du conseil municipal et présidé par le bourgmestre, gère les intérêts de la partie du port cédée à la ville ; ses membres sont désignés par le roi ; les décisions qu'il prend doivent, suivant leur importance, être approuvées par l'autorité

provinciale ou royale. Une commission consultative spéciale, comprenant quatre fonctionnaires de l'Etat et deux de la ville sous la présidence d'un échevin, a été instituée, afin de faciliter les rapports entre la ville et l'Etat pour toutes les questions qui concernent à la fois les deux administrations.

Ce régime a eu pour résultat de partager assez équitablement entre la ville et l'Etat les frais de premier établissement ainsi que les dépenses courantes. Il est d'un fonctionnement assez aisé et a présenté assez de souplesse pour que toutes les améliorations pussent être décidées sans retard et exécutées aussitôt qu'arrêtées en principe. Depuis 1877, Anvers n'a cessé de croître avec une rapidité extraordinaire : pourtant la dépense faite ne fut que de 44 millions environ jusqu'à ces dernières années. Afin de s'assurer par un effort décisif une place absolument prépondérante, cette grande ville entreprend l'exécution d'un nouveau programme, dont la dépense sera d'environ 250 millions, et qui triplera l'importance de ses installations ; plusieurs cales sèches, dont une de 250 mètres, seront aménagées ; la longueur des quais en eau profonde sera portée à 13 kilomètres et demi et la longueur totale des quais de toute nature, à plus de 60 kilomètres.

Espagne. — L'Espagne même, qui avait longtemps imité le régime français, a dû y renoncer sous la pression de la nécessité : l'Etat, incapable de faire les sacrifices nécessaires à l'aménagement du port de Barcelone, transporta en 1870 l'administration à un conseil administratif local, constitué sur le modèle des conseils anglais similaires.

L'institution fut ensuite étendue à d'autres ports. L'Es-

pagne s'est en somme efforcée d'imiter le régime anglais, en abandonnant complètement le régime français. Toutefois l'Etat peut subventionner les organisations locales.

Italie. — Il faut insister tout particulièrement sur le régime administratif du grand port de *Gênes*, régime dont on pourrait s'inspirer sur bien des points dans la réforme de notre système. Il a paru récemment (1) un rapport des plus substantiels de M. Bourgougnon, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, sur le Consorzio de Gênes.

Cette étude, faite dans un but politique, en vue de la réforme du régime administratif des ports français, a été entreprise sur l'invitation de M. le ministre des travaux publics. Nous en extrairons quelques pages capitales.

L'organisation du Consorzio de Gênes est des plus intéressantes pour nous, car à l'époque où elle a été créée, le port de Gênes se trouvait dans une situation qui présente avec celle de nos ports la plus grande ressemblance :

Les travaux, entretien, réparations, améliorations, y étaient, comme chez nous, projetés et exécutés par les soins et aux frais exclusifs de l'Etat, sous la direction d'un ingénieur en chef du génie civil.

La chambre de commerce y était chargée, comme le sont la plupart des nôtres, de l'exploitation de l'outillage, engins de déchargement, hangars, magasins du déposito franco. La concession de ces magasins, bâtis sur le domaine public, lui avait été accordée en 1888, celle de l'outillage en 1890, avec l'obligation d'employer les bénéfices pour l'amélioration des installations du port.

(1) *J. off.*, 17 décembre 1907.

Les voies ferrées des quais, qui depuis lors sont passées aux mains de l'Etat, y appartenait, comme dans la plupart de nos ports, à une grande Compagnie concessionnaire de chemins de fer (réseau de la Méditerranée), soumise comme en France au contrôle de l'Etat (inspectoral royal des chemins de fer).

Le régime douanier était, d'ailleurs, ultra-protectionniste, comme l'est le nôtre.

Le Consorzio fut institué en 1903.

La loi du 12 février 1903 définit en quelques mots le rôle du Consorzio. Elle le charge expressément de l'exécution des ouvrages, de la gestion et de la coordination des services dans le port de Gênes.

Elle détermine la composition du Consorzio, les ressources mises à sa disposition, enfin ses attributions.

Le Consorzio est placé sous le contrôle de l'autorité supérieure dans des conditions analogues à celles dans lesquelles se trouvent nos conseils municipaux. Les décisions sont communiquées, dans les huit jours de leur date, au préfet qui examine si elles sont régulières en la forme, si elles rentrent dans les attributions du Consorzio, si elles sont conformes à la loi. Le préfet peut les annuler pour l'un de ces motifs. S'il ne le fait pas, elles deviennent exécutoires dans un délai de quinze jours, à moins qu'elles ne concernent le budget, auquel cas le délai d'annulation est porté à deux mois.

Le Consorzio est effectivement, comme son nom l'indique, un consortium, un groupement dans lequel sont englobés tous ceux qui prennent part aux dépenses et à l'administration du port, c'est-à-dire, pour ce qui concerne le port de Gênes :

L'Etat.

Les provinces qui contribuent aux travaux du port.

La chambre de commerce et des arts de Gènes.

Le service de l'exploitation des chemins de fer desservant les quais.

La loi détermine, dans son article 3, les représentants de chacun de ces intéressés. Ils sont au nombre de 23.

L'article 4 introduit, en outre, dans le Consorzio :

Un délégué de la chambre de commerce de Milan.

Un délégué de la chambre de commerce de Turin.

Un ouvrier nommé par la corporation des Caravana.

Un ouvrier élu par les autres travailleurs du port.

La réunion de ces 27 personnes forme l'assemblée générale du Consorzio.

Une réunion aussi nombreuse n'est pas faite pour agir, d'autant qu'elle n'est convoquée normalement que deux fois par an. On a dû créer à côté d'elle un comité exécutif composé de 11 membres qui tient une séance tous les dix jours, à la date des 1, 11 et 21 de chaque mois. Ce comité joue dans le Consorzio le rôle qui incombe au conseil d'administration dans une société anonyme. Mais, à la différence de ce qui se passe dans les sociétés anonymes, il n'est pas nommé par l'assemblée générale : un seul de ses membres est au choix de cette assemblée ; les dix autres sont désignés par la loi. Ils font partie d'ailleurs de l'assemblée générale du Consorzio, en même temps que du comité exécutif.

Les onze membres du comité exécutif sont :

1^o *Le président du Consorzio, qui est nommé par décret royal, sur la proposition du ministre des travaux publics, de concert avec le ministre de la marine, et qui est pris en dehors des membres du Consorzio ;*

2^o Un conseiller de préfecture, désigné par le ministre de l'intérieur ;

3° L'ingénieur en chef du génie civil chargé du service de Gênes.

4° Le capitaine de port à Gênes ;

5° Un fonctionnaire technique des chemins de fer appartenant au cercle d'inspection de Gênes, nommé par le ministre des travaux publics ;

6° Le directeur de la douane à Gênes ;

7° Un conseiller municipal de Gênes, élu par le conseil municipal ;

8° Le président de la chambre de commerce de Gênes, ou un membre de la chambre délégué par lui.

9° Un capitaine marin, nommé par les capitaines marins et armateurs sur convocation de la chambre de commerce de Gênes, parmi les capitaines qui comptent au moins cinq ans de navigation, dont quatre au long cours, et qui ne sont ni armateurs, ni représentants d'armateurs ;

10° L'ouvrier élu par les travailleurs du port ;

11° Un mandataire élu par l'assemblée générale du Consorzio et pris parmi ceux de ses membres qui appartiennent à une catégorie n'ayant aucune place dans le comité, c'est-à-dire parmi ceux qui représentent dans le Consorzio les provinces, les communes autres que Gênes, et le service de l'exploitation des chemins de fer.

On a remarqué que les six premiers de ces membres sont des représentants de l'Etat, que l'Etat a par conséquent la majorité dans le comité exécutif, que cette majorité lui assure la prépondérance dans le comité et par suite dans l'assemblée générale qui, à l'égal d'une assemblée d'actionnaires, ne saurait guère faire autre chose que d'accepter les propositions du comité, alors surtout que ce comité intervient, avec ses 11 membres, dans une

assemblée qui ne contient au total que 27 personnes. On en a conclu que le port de Gênes n'a de l'autonomie que le nom. Mais cette conclusion ne saurait être admise que si le mot d'autonomie excluait toute intervention de l'Etat. Or, nombre de ports allemands sont vraiment autonomes tout en étant administrés par des fonctionnaires de l'Etat.

Il ne s'agit pas dans l'espèce, d'autonomie locale ne comportant que des représentants locaux, ou, si l'on veut, des représentants des intérêts locaux, tels que les conseils municipaux ou les chambres de commerce — ce genre d'autonomie n'aurait pas en Italie plus de partisans qu'en France — mais d'autonomie tout court, autonomie qui n'a rien d'irréalisable avec des représentants de l'Etat.

Il n'en est pas moins avéré que dans le Consorzio génois, l'assemblée générale apparaît comme un organe de façade, derrière lequel l'action réelle est exercée par le comité exécutif. Mais il eût semblé exorbitant de conférer au comité le pouvoir d'établir à lui seul des budgets dont le vote imposé des dépenses à toutes les provinces et communes intéressées au port de Gênes. Il était indispensable d'appeler quelques-uns de leurs représentants à délibérer sur les budgets consortiaux. C'est cette considération qui justifie l'institution de l'assemblée générale du Consorzio, à côté du comité exécutif.

Dans les ports français qui ne reçoivent aucun concours de ce genre ni des départements ni des communes (en dehors du cas où un subside est offert pour une amélioration déterminée soit par un département, soit par une commune), il suffirait d'un organe unique, tel que le comité consultatif.

Chacun des fonctionnaires qui fait partie du comité exécutif expédie les affaires courantes qui intéressent le Consorzio pour ce qui concerne sa compétence spéciale. Le comité délègue d'ailleurs à quelques-uns de ses membres la direction et la surveillance des services consorziiaux qui ne sont pas assurés par les fonctionnaires.

Les membres du comité qui ont une charge spéciale reçoivent une indemnité.

Ressources. — La participation financière de l'Etat est représentée par une subvention annuelle de un million de liras, qui doit être augmentée de 10.000 liras pour chaque fraction de 50.000 tonnes de trafic en excédent de 5 millions de tonnes, sans pouvoir toutefois dépasser 2 millions de liras. C'est en somme, dit M. Siegfried, *une sorte de forfait avec primes pour les excédents.*

Les ressources mises à la disposition du Consorzio sont classées sous 9 rubriques :

- 1° Solde d'engagements antérieurs de l'Etat ;
- 2° Contributions des provinces et des communes ;
- 3° Subvention de l'Etat ;

4° Redevances pour usage, concession ou loyer d'emplacements, d'engins ; produits des concessions temporaires ou locations d'emplacements ; produits de l'exploitation des hangars, des engins hydrauliques, des élévateurs électriques du pont Assereto ; redevances pour extraction de sable ; droits de lestage ; droits sur les navires désarmés ou en démolition ;

5° Remboursement de frais de réparation ;

6° Taxes locales ;

7° Emprunts, etc. ;

8° Libéralités ;

9° Ressources diverses.

On pourrait en France, dit M. Bourgougnon, mettre les mêmes ressources à la disposition des ports autonomes.

Attributions. — Les attributions du Consorzio sont énumérées à l'article 1^{er} de la loi du 12 février 1903. Il doit pourvoir, suivant les termes de la loi :

« 1° A l'administration des fonds et produits mis à sa disposition ;

« 2° A l'exécution des ouvrages du port, tant ordinaires qu'extraordinaires, ainsi qu'à l'entretien ordinaire et extraordinaire et à la réparation desdits ouvrages et de ceux qui existent déjà dans le port de Gênes ;

« 3° Aux dépenses de tout genre pour installations de voies ferrées sur les quais et pour raccordements ferrés destinés au service du port ;

« 4° Aux services maritimes du port... sauf les exceptions indiquées ci-après ;

« 5° Il doit, en outre, réaliser, dans les formes légales et par tous les moyens qui pourront être de sa compétence, la coordination et l'amélioration des autres services fonctionnant dans le port, et d'autre part, régler de la même manière toute espèce de main-d'œuvre personnelle fournie par les individus employés aux travaux et aux services du port ;

« 6° Il doit enfin pourvoir aux dépenses de toute nature nécessaires pour l'exercice des attributions ci-dessus indiquées.

« Est exclu de la compétence du Consorzio tout ce qui concerne les ouvrages, les servitudes et les services militaires de terre et de mer.

« Le service du pilotage.

« La police judiciaire et la juridiction pénale maritime du port.

« La sécurité publique, la santé publique.

« Et la douane. »

Les mêmes dispositions pourraient, il semble, être appliquées à nos ports. C'est en ce sens qu'est conçue la proposition de loi sur l'autonomie des ports récemment présentée par M. Siegfried. Il y aurait cependant une réserve à faire relativement au service des phares et balises et du service du pilotage.

Le service des phares et balises est en dehors des attributions du Consorzio, comme dépendant du ministère de la marine. En France, où il dépend, comme les ports de commerce, du ministère des travaux publics, on pourrait songer à l'englober dans le régime autonome. Il semblerait y avoir à cela plus d'inconvénients que d'avantages, en raison de l'intérêt qui s'attache à ce que ce service présente une parfaite unité de vue pour l'ensemble du pays.

Le pilotage vient d'être rattaché en France, par un décret du 31 octobre 1906, pour ce qui concerne le service, les règlements et les tarifs, au ministère du commerce et de l'industrie, le ministère de la marine ne conservant désormais dans ses attributions que ce qui concerne le nombre et la répartition des stations, l'effectif du personnel et la répression des fautes nautiques. Rien n'empêcherait dès lors de l'englober dans les attributions de l'organe autonome pour ce qui concerne tout au moins le service, les règlements et les tarifs ; les tarifs surtout pour la fixation desquels il y aurait intérêt à donner une pleine initiative à l'organe autonome comme pour la détermination des autres taxes locales (1).

(1) Pour mesurer l'intérêt que présentent les tarifs du pilotage, il faut se rappeler que « l'ensemble des droits payés au pilote dans

Attributions financières. — Le Consorzio établit un budget annuel : l'exercice financier commençant le 1^{er} juillet pour se terminer le 30 juin de l'année suivante, le budget est arrêté au mois d'avril.

Le service de la caisse du Consorzio est confié à la banque d'Italie, succursale de Gênes, qui a ouvert un guichet spécialement affecté à ce service.

Il semble que, en France, le trésorier-payeur général serait mieux à même que personne d'assurer, moyennant une rémunération que fixerait le ministre des finances, tant le service de la caisse que celui de la vérification des mandats et du visa pour « bon à payer », sans qu'il fût nécessaire de recourir pour cela à une banque, ni de créer des emplois spéciaux en dehors de ceux qu'exigeraient le service de la comptabilité et de l'ordonnancement des dépenses et le service de la perception des recettes. Une telle organisation aurait au moins l'avantage d'être peu coûteuse.

Travaux du port et des voies ferrées. — Pour ce qui concerne les ouvrages du port, des voies ferrées, des quais et des raccordements, les attributions principales du Consorzio concernent :

« a) La construction des ouvrages... régulièrement approuvés ;

« b) L'installation d'engins mécaniques pour le chargement et le déchargement des marchandises...

« c) L'entretien ordinaire et extraordinaire de tous les ouvrages existants ou à construire, ainsi que la réparation des dommages de tout genre ;

nos ports est de près de 5 millions par an : on voit que le pilotage n'est point une charge négligeable (M. C. Colson, *Transports et tarifs*). »

- « *d*) Les dragages ordinaires et extraordinaires ;
- « *e*) L'éclairage des quais, ainsi que le service des phares et fanaux intéressant exclusivement le port ;
- « *f*) L'exécution de nouvelles voies ferrées de toute nature dans les limites du port et de leurs raccordements avec les gares voisines, ainsi que de nouveaux parcs ou gares de triage reliés directement aux voies ferrées du port et destinées au service de celles-ci ;
- « *g*) La construction de magasins, bâtiments, quais de chargements et l'établissement de signaux et de moyens de communication entre le port, les gares et les parcs susdits ;
- « *h*) Le développement et l'amélioration des ouvrages et installations mentionnés aux paragraphes *f*) et *g*) ;
- « *i*) Tous autres travaux d'un caractère général qui seraient reconnus nécessaires pour la bonne marche des services du port. »

Pour l'étude et la préparation des projets, pour la direction et la surveillance des travaux et pour tous les services techniques concernant les travaux, le Consorzio doit faire appel obligatoirement (art. 22 de la loi du 12 février 1903 et art. 93 du règlement d'administration publique) :

Au personnel du corps royal du génie civil, en ce qui concerne les ouvrages du port et travaux maritimes.

Au personnel du service des chemins de fer, en ce qui concerne les voies ferrées.

A charge par lui de rembourser aux administrations compétentes les émoluments des agents dudit personnel, lesquels sont mis temporairement à la disposition et sous la dépendance du Consorzio, sur sa demande.

Pour la préparation des projets, pour la comptabilité,

la direction et l'adjudication des travaux, le Consorzio observe les règles applicables aux travaux de l'Etat.

Les projets sont présentés au comité exécutif par l'ingénieur en chef du génie civil qui en fait partie. Pour l'examen de ceux qui intéressent la navigation, on fait intervenir dans le comité, avec voix consultative, le directeur du bureau hydrographique de la marine royale. On remarquera combien cette procédure est simple à côté de nos formalités d'instruction nautique qui comportent la formation et la réunion d'une commission spéciale, un rapport de cette commission, enfin une décision du ministre sur le vu des conclusions dudit rapport.

Après leur approbation par le comité exécutif, les projets sont communiqués à un « *Revisore tecnico* », vérificateur technique, dont l'avis doit obligatoirement être joint au dossier (art. 26 de la loi et 88 du règlement d'administration publique). Le vérificateur est désigné par la loi (art. 26). C'est, pour les travaux du port et ouvrages maritimes, l'inspecteur supérieur du génie civil ; et, pour les voies ferrées, l'inspecteur supérieur technique de l'inspectorat royal des chemins de fer.

Aux termes de l'article 24 de la loi « sont soumis à l'approbation du ministre des travaux publics, après avis du conseil supérieur des travaux publics, tous les avant-projets et projets d'exécution... à l'exception des projets d'exécution dont l'importance ne dépasse pas 100.000 fr. Le vote du conseil supérieur des travaux publics doit être émis dans le délai de trois mois à compter de la présentation des projets ; si, le délai passé, le conseil supérieur ne s'est pas prononcé, le Consorzio pourra procéder à l'adjudication et à l'exécution des travaux... » C'est là une disposition qui a déjà été fort vantée, et dont il

conviendrait de s'inspirer en France pour donner satisfaction aux plaintes qu'on formule de tous côtés au sujet de la lenteur de l'instruction des affaires administratives.

Les projets dont l'importance ne dépasse pas 100.000 francs sont mis à exécution sur le simple vu du « *nulla osta* » ou « pas d'objection » du vérificateur technique (art. 89 et 101 du règlement d'administration publique).

L'article 91 du règlement d'administration publique explique que pour « la direction, la comptabilité, le payement et l'adjudication des travaux, on doit considérer comme déferées respectivement :

Au Consorzio :

Au vérificateur technique ;

A l'ingénieur en chef du génie civil,

les attributions qui appartiennent en matière de travaux publics :

Au ministère,

A l'inspecteur général,

A l'ingénieur en chef du génie civil.

Exception est faite pour les adjudications dont l'importance dépasse 12.000 francs, lesquelles doivent être passées par les délégués du ministère des travaux publics (art. 23 de la loi du 12 février 1903).

Le service de l'exploitation des chemins de fer a la charge d'entretenir sur les quais, les zones occupées par les voies ferrées (art. 99 du règlement d'administration publique). Il participe aux dépenses d'éclairage des quais dans la mesure des avantages qu'il en retire (art. 107 du règlement).

Le Consorzio poursuit, aussi activement que possible, l'exécution des travaux projetés, tant pour l'amélioration des voies ferrées et des ouvrages du port actuel que pour

la création d'un nouveau bassin vers Sampierdarena. L'ensemble a été évalué par M. l'inspecteur Inglese à 60 millions de francs. On a surtout travaillé, depuis quatre ans, aux voies ferrées (gares de Gênes, lignes de raccordement, parc de Campasso, voies ferrées de l'Esplanade du Mandraccio, etc.), au quai Boccardo, etc. On a, d'autre part, augmenté l'outillage (élévateur électrique du Ponte Assereto, etc.).

On a enfin entrepris, il y a deux ans, une nouvelle série d'ouvrages, compris dans un projet du 26 mars 1905, savoir :

Achèvement des quais Boccardo et du Molonuovo ;

Agrandissement du Ponte Caracciolo, avec démolition du Ponte Sapri ;

Construction du quai sud du Molo-Vecchio ;

Renforcement et prolongement du môle Galliera.

Etablissement de la digue du nouveau bassin vers Sampierdarena.

Il est notoire que le régime du Consorzio, récemment institué, a porté de bons fruits. Le Consorzio a rencontré de graves difficultés dans les questions de main-d'œuvre, et des grèves désastreuses ont retardé l'essor de Gênes ; mais la prospérité du port n'en a pas été gravement atteinte et on peut dire que les dispositions prises par le Consorzio semblent destinées à accélérer le développement de cette grande place maritime.

Il est donc permis de conclure, avec M. Bourgougnon, que la réforme du régime administratif de nos ports pourrait, non pas être calquée sur l'organisation du Consorzio de Gênes, mais s'en inspirer sur bien des points, pour ce qui concerne notamment le rouage directeur (comité exécutif) et ses attributions essentielles,

les ressources mises à la disposition des ports autonomes, la composition du personnel, formé pour partie d'agents de l'Etat, pour partie d'agents propres à chaque port autonome.

E. — Etat de la question en France. — Projets relatifs à l'autonomie des ports.

L'opinion publique s'est émue de la situation déplorable des ports. On peut dire que la question de l'autonomie des ports est à l'ordre du jour, et même espérer que l'heure est proche où la réforme aboutira.

Il faut d'ailleurs remarquer l'importance de plus en plus grande des chambres de commerce, si vivement intéressées en l'espèce. L'Etat, contraint par les nécessités budgétaires, est obligé de compter, de jour en jour, davantage avec la contribution volontaire des intéressés pour les grands travaux. Le rôle des chambres de commerce, des villes et des départements, qui participent de plus en plus à la dépense, grandit nécessairement, et la force des choses les pousse à secouer la fâcheuse tutelle de l'Etat. Le germe d'un nouveau régime se trouve déjà dans cette disposition de l'article 15 de la loi du 9 avril 1898, qui déclare « que les chambres de commerce peuvent, dans les formes prescrites par la loi du 27 juillet 1870, être déclarées concessionnaires de travaux publics ou chargées de services publics, notamment de ceux qui intéressent les ports maritimes ».

D'ailleurs, comme le remarque M. Siegfried, « toutes nos tendances actuelles nous portent de ce côté ». Nous ne cessons de réclamer la décentralisation qui simplifiera les rouages trop compliqués de notre administration, et chaque fois que nous risquons un pas dans cette voie,

nous avons à nous en féliciter. La décentralisation municipale, encore insuffisante, n'a eu que d'heureux résultats ; la décentralisation coloniale, à laquelle nous ne nous sommes décidés que timidement tout d'abord, a du jour au lendemain décidé l'essor de nos grandes colonies.

De plus en plus nous comprenons que, dans un corps bien organisé, s'il faut un cerveau unique, il faut aussi des centres secondaires, largement indépendants, qui sont comme la première assise sur laquelle peut s'édifier l'architecture plus délicate du centre supérieur.

Voici d'ailleurs un historique succinct du mouvement d'opinion en faveur de l'autonomie des ports :

La question de l'autonomie des ports a été l'objet de longues études de la part du comité de la Ligue maritime qui, en 1904, y a consacré quatre séances. De nombreux documents ont été consultés, parmi lesquels il faut citer : un mémoire de M. d'Agoult, publié dans la *Revue de la Ligue* (juin 1906) ; divers ouvrages de M. Durand, le rapport si remarquable de M. Taconnet à la chambre de commerce du Havre, etc.

Après de laborieuses discussions, le comité, dans sa séance du 14 octobre 1904, avait émis le vœu que le pouvoir législatif reprenne l'étude de l'autonomie des ports de commerce, afin de rendre possibles les groupements de départements, de communes, de chambres de commerce, de sociétés de transports en établissements publics qui se chargeraient d'exécuter et d'exploiter, sous le contrôle de l'administration, les travaux de ports votés par le Parlement. Ce vœu fut transmis aux présidents des commissions intéressées du Sénat et de la Chambre des députés.

En janvier et février 1906, reprise de la question par

par le comité, au moment de la publication du *Rapport de M. Taconnet*. Le comité reconnaît la difficulté de trouver à quelles organisations pourraient être confiées l'administration et la gestion d'un port autonome en tenant compte de l'état social et politique de notre pays ; il décide de demander aux sections locales quels seraient les moyens de saisir l'opinion pour faire aboutir la réforme urgente pour certains ports et, en particulier, pour le Havre et d'appuyer près des pouvoirs publics les démarches qui seraient faites par certains ports en vue d'obtenir l'autonomie (1).

(1) Les sections du Havre et de Nantes ont seules répondu ; celle de Nantes est d'avis de confier l'administration de certains ports à une commission composée en majeure partie de membres de la chambre de commerce, avec l'adjonction de quelques fonctionnaires spéciaux techniques, tels que le directeur des douanes, l'ingénieur en chef, etc.

Celle du Havre nous a confirmé son approbation du rapport de M. Taconnet ; celui-ci propose pour le Havre la création d'une administration composée :

1° De représentants de la chambre de commerce en majorité.

2° De représentants de la municipalité et de l'arrondissement.

3° De représentants du département.

4° D'agents du gouvernement, c'est-à-dire d'ingénieurs, d'officiers de terre et de mer et de représentants des divers départements ministériels intéressés.

L'Etat aurait un droit de veto lorsqu'une mesure décidée serait de nature à porter atteinte à l'intérêt général.

Les ressources à la disposition de ce consortium seraient pour le Havre :

Droits de quai (sur la base actuelle).	4.500.000	francs.
Droits de péage —	4.000.000	—
Droits de statistique —	800.000	—
Droits sanitaires —	300.000	—
Revenu du domaine maritime	175.000	—
	3.775.000	—

Au Congrès de navigation de Milan de 1905, le rapport général conclut que les administrations autonomes

Les dépenses seraient :

Entretien et exploitation	250.000 francs.
Grosses réparations	125.000 —
Frais sanitaires	35.000 —
Part des frais de statistiques	80.000 —
Personnel ((officiers de port, ingénieurs, conducteurs)	800.000 —
	1.290.000 francs.

Les ressources inscrites à la place précédente

étant de.	3.775.000 —
-------------------	-------------

On trouve un excédent de 3.775.000—1.290.000=2.485.000 francs.

Les charges pour annuité des emprunts actuels ou à contracter pour l'achèvement des programmes en cours ou adoptés sont de 2.485.000 4.100.000 francs.

Il resterait donc une disponibilité de. 1.385.000 —

La ville pourrait fournir une subvention d'au

moins.	300.000 —
----------------	-----------

Ce qui laisserait une somme de. 1.785.000 —

Qui permettrait de gager de suite un nouvel emprunt de 36.000.00 à 3 fr. 75 0/0 remboursable en 45 ans.

Ces 36.000.000 judicieusement employés laisseraient envisager à une échéance de 10 ou 15 ans le doublement des recettes, ce qui donnerait une nouvelle disponibilité de 3.000.000 permettant un nouvel emprunt de 60.000.000).

On pourrait donc adopter aujourd'hui un programme de travaux neufs de 96.000.000 en n'engageant actuellement la dépense que jusqu'à concurrence de 36.000.000.

L'Etat abandonnerait, il est vrai, les droits de quai et l'excédent des taxes sanitaires et de statistique qu'il perçoit indûment aujourd'hui, mais il économiserait les 300.000 francs que lui coûte le personnel, et d'autre part, il retirerait indirectement des ressources considérables de la prospérité croissante du port, tant par les droits de douane et l'impôt foncier que par les patentes, etc.

Ce rapport a eu l'approbation de la chambre de commerce de Marseille,

présentent des avantages notables, si elles fonctionnent bien. La difficulté est d'arriver à les constituer de façon à ce qu'elles puissent protéger les intérêts généraux en même temps que les intérêts locaux, et avoir les moyens suffisants pour effectuer les améliorations que réclament les besoins du trafic. Il reconnaît l'inconvénient de laisser à l'Etat l'administration des ports, mais il critique également l'administration du port confiée à la commune ou à des compagnies qui tendent à faire passer avant l'intérêt général l'intérêt local ou privé.

Au Parlement français, la question a été soulevée à plusieurs reprises : le rapport de M. Sibille (travaux publics, budget 1905) exprime l'avis que l'Etat pourrait, dans certains cas, concéder la construction et l'exploitation des ports maritimes et fluviaux à des villes, communes, départements, chambres de commerce, fédérations de villes, syndicats ou corporations.

M. Lacour-Grandmaison, le 4 avril 1905, a défendu au Sénat la cause de l'autonomie des ports, demandant pour leur exploitation des formes simples et souples qui laissent la voie libre à l'esprit d'initiative et permettent une prompte et facile adaptation à toutes les exigences de l'heure et de la situation.

Plus récemment, M. Léon Janet, rapporteur à la Chambre du budget des travaux publics pour 1906, indique l'urgence de la réforme de l'administration de nos ports et passe en revue les régimes en vigueur à l'étranger. Il ne prend pas de conclusion définitive, mais il recommande l'étude du Consorzio de Gênes.

Dans la séance du 11 décembre 1906, la Chambre des députés a adopté le projet de résolution suivant :

« La Chambre, considérant qu'il est urgent de mettre

nos ports de commerce en mesure de satisfaire aux exigences croissantes de la navigation et de soutenir la lutte contre la concurrence étrangère ;

« Considérant qu'il y a lieu de rechercher les moyens d'y parvenir le plus rapidement en évitant les lenteurs et les complications résultant d'une centralisation excessive ;

« Invite le gouvernement à étudier la réforme du régime administratif de nos ports, notamment par l'extension des attributions des chambres de commerce. »

D'autre part, en avril 1907, le Congrès de la Fédération des industriels et commerçants français s'est occupé de la question. Le rapporteur, M. P. de Rousiers, reconnaît qu'aucune solution ne convient uniformément à tous nos ports et que ce qui peut être bon pour Marseille ou le Havre, par exemple, serait impraticable à Bayonne ou à Boulogne. Il croit que l'autonomie absolue des ports, telle qu'elle existe dans certains pays étrangers, se heurterait en France à des difficultés pratiques insurmontables ; il reconnaît d'un autre côté que l'organisation actuelle ne permet pas l'indispensable rapidité des travaux et qu'elle ne garantit pas toujours suffisamment leur utilité. Il recommande l'adoption pour certains ports d'une autonomie partielle, appliquée aux travaux susceptibles d'une utilisation spéciale et d'un rendement commercial, organisée sous le régime de concessions toujours rachetables.

Cette opinion de l'autonomie partielle a été vivement combattue et le Congrès a été d'avis qu'elle ne paraissait pas praticable. Désireux de formuler une opinion qui puisse aboutir à un résultat immédiat, le Congrès n'a pas cru devoir se borner à préconiser une solution intégrale,

quelque intérêt que cette solution présente, puisqu'elle ne semble pas possible à établir à l'heure actuelle dans notre pays avec nos habitudes administratives et nos conceptions sociales. Il s'est borné à demander une extension des pouvoirs des chambres de commerce :

« Le Congrès de la Fédération des industriels et commerçants français,

« Considérant que le régime actuel d'exploitation et d'administration des ports français rend impossible la prompte réalisation des améliorations dont ils ont un besoin urgent pour satisfaire aux exigences croissantes de la navigation et soutenir la lutte contre la concurrence étrangère ;

Considérant qu'un système reposant sur la décentralisation et l'attribution de la gestion des grands ports à un consortium local dans lequel le pouvoir central serait représenté, est susceptible de leur donner un essor dont le pays tout entier est appelé à bénéficier ;

« Emet le vœu :

« Que l'autonomie puisse être accordée aux ports de commerce à la suite d'un accord intervenu entre l'Etat et les chambres de commerce ;

« Subsidiairement, elle émet les vœux suivants, susceptibles de réalisation immédiate :

« 1° Que pour tous les travaux que les chambres de commerce pourront entreprendre sans le concours financier de l'Etat, quelle qu'en soit l'importance, elles aient la faculté de les faire exécuter après le simple avis d'une commission locale représentant les divers ministères intéressés ;

« 2° Que le même régime soit appliqué aux travaux exécutés avec le concours financier de l'Etat, lorsque le concours, limité actuellement à un million — limite qu'il serait souhaitable de voir augmenter — peut être accordé par simple décret ; qu'il en soit de même lorsqu'un concours financier sera accordé, soit par le département, soit par la ville, lesquels, dans ce cas, seraient représentés dans la commission locale prévue au paragraphe précédent ;

« 3° Que pour les travaux nécessitant le concours financier de l'Etat avec intervention parlementaire, les formalités soient considérablement simplifiées ;

« 4° Que les travaux projetés soient autant que possible proposés aux entrepreneurs au concours, souvent préférable à l'adjudication ;

« 5° Que les chambres de commerce maritimes puissent être au-

torisées par l'administration supérieure, soit à établir un budget général, soit à disposer suivant leurs besoins des excédents de tous leurs services. »

M. Louis Brindeau a proposé un texte précis et le Parlement est actuellement saisi d'un projet de loi de M. Siegfried. Voici les textes de ces deux projets :

1^o Proposition de M. Brindeau.

I. Dans tous les ports où siège une chambre de commerce, il sera constitué un conseil de port, composé de délégués de cette Chambre, de délégués du conseil municipal, d'un conseiller général, des chefs des principaux services du port.

Ce conseil sera consulté sur tous les projets de travaux ; il donnera son avis sur les autres questions qui lui seront soumises par l'ingénieur du port et sur toutes propositions dont il sera saisi par ses membres.

Un règlement d'administration publique déterminera les pouvoirs de l'ingénieur et les simplifications à apporter dans la procédure administrative.

II. L'autonomie pourra être concédée aux ports de commerce à la suite d'un accord intervenu entre l'Etat et la chambre de commerce. Le conseil municipal et le conseil général devront être appelés à donner leur avis.

III. Le port autonome sera administré par un Consortium composé :

- 1^o De la chambre de commerce ;
- 2^o De délégués du conseil municipal ;
- 3^o De représentants du conseil général et du conseil d'arrondissement, choisis parmi les élus de la ville ;
- 4^o De représentants ou fonctionnaires de l'Etat ;
- 5^o D'un représentant de chacune des Compagnies de chemin de fer desservant le port.

Toutefois, le nombre des membres appartenant à ces trois dernières catégories devra être inférieur à celui des membres de la chambre de commerce.

Le Consortium sera présidé par le président de la chambre de commerce. Toutefois, le préfet, conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté des consuls du 3 nivôse an XI, pourra en prendre présidence lorsqu'il assistera aux séances.

Le Consortium élira, parmi ses membres, un conseil d'administration chargé de préparer et de faire exécuter ses décisions, et d'expédier les affaires courantes. Il sera présidé par le président du Consortium.

IV. Les ressources ordinaires du Consortium consisteront :

1° En des taxes établies en remplacement des droits de quai, statistiques, etc., qui cesseront d'être perçues dans les ports placés sous le régime de l'autonomie.

2° Dans les droits de péage actuellement perçus par la chambre de commerce.

3° Dans les taxes locales dont l'établissement serait reconnu nécessaire.

4° Dans le produit de location de matériel, magasins, etc.

5° Dans les recettes provenant de l'exploitation des formes de radoub.

Les ressources extraordinaires se composeront :

1° Des subventions de la ville et du département.

2° Des subventions que l'Etat pourra, dans certaines circonstances, allouer exceptionnellement.

V. Les dépenses du consortium comprendront :

1° L'entretien, l'amélioration et l'extension du port.

2° L'outillage (appareils de levage à terre, engins flottants, hangars, magasins, etc.).

3° Les traitements du personnel technique et administratif (ingénieurs, conducteurs, officiers de port, employés, ouvriers, etc.).

VI. Les services des phares et balises, de la santé, de pilotage, resteront dans les attributions de l'Etat. Il en sera de même de la police des rades, chenaux, voies fluviales. En ce qui concerne la police intérieure des ports (places à quai, mouvements, etc.), elle sera exercée par les agents de l'Etat (officiers de port). Toutefois, les arrêtés concernant la partie intérieure des ports seront pris par le Consortium, sauf approbation par l'administration supérieure (1).

Les officiers de port seront, d'autre part, soumis à l'autorité du Consortium relativement aux mesures de détail concernant la police de l'intérieur des ports.

Des ingénieurs de l'Etat seront chargés de la surveillance des travaux et du contrôle de l'exploitation.

(1) Les traitements de ces ingénieurs et ceux des officiers de port, fixés par l'Etat, seraient supportés par le Consortium comme contrepartie des recettes abandonnées à celui-ci par l'Etat.

Les ingénieurs, agents, employés chargés de l'exécution des travaux et de l'administration seraient nommés par le Consortium.

VII. Indépendamment de la constitution, dans les conditions sus-indiquées, d'un port en établissement autonome, l'Etat pourra concéder à des sociétés privées la création de nouveaux ports ou attribuer aux chambres de commerce, avec faculté de rétrocession à des sociétés privées, la concession, l'exécution et exploitation des ouvrages d'amélioration et d'extension des ports maritimes actuels.

La rémunération et l'amortissement du capital engagé par l'exploitant seraient assurés suivant les cas :

1° Par des taxes locales dont les tarifs seront déterminés par le décret de concessions.

2° Par des droits établis sur les navires ou opérations faites dans les parties du port ainsi exploitées en remplacement des droits de quai, de statistique, etc., que l'Etat cessera d'y percevoir.

VIII. Les petits ports, c'est-à-dire ceux ne possédant pas de chambre de commerce, continueront à être administrés comme par le passé.

L'article 5 demande quelques explications. En ce qui concerne la police, les officiers de ports seront placés dans la situation où se trouvent les commissaires de police, qui dépendent à la fois, suivant les cas, du pouvoir central, de la municipalité et même de l'autorité judiciaire. En ce qui concerne le contrôle et la surveillance, nous ne faisons qu'appliquer, en l'espèce, les règles établies en matière de chemins de fer.

2° Proposition de loi de M. Jules Siegfried.

ART. 1^{er}. — Des syndicats autonomes pourront être chargés, dans les conditions prévues par la présente loi, de l'exploitation des ports de commerce et de leurs dépendances, ainsi que de l'exécution des travaux d'entretien et d'amélioration de ces ports et leur outillage.

ART. 2. — Le syndicat autonome comprend :

1° Des membres de la chambre de commerce de la localité.

2° Des représentants des armateurs, de la municipalité, du département et des grandes Compagnies de chemins de fer exploitant des réseaux en relations directes ou indirectes avec le port intéressé.

Il peut comprendre d'autres membres, désignés en raison de leurs fonctions ou de leurs compétences spéciales.

ART. 3. — Le syndicat autonome est constitué, sur la demande de la chambre de commerce et après avis du conseil municipal et du conseil général, par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Ce décret précise les règles d'exécution des articles 1^{er} et 2 ci-dessus ; il déterminera notamment la durée, l'étendue et les conditions de la concession, les ressources déclassées au profit du syndicat ; il homologue ses statuts ; il fixe le nombre et les conditions de nomination de ses membres ; toutefois, les représentants de la chambre de commerce devront être désignés par elle et être en nombre suffisant pour former la majorité du syndicat.

ART. 4. — Le syndicat autonome d'un port de commerce est un établissement public, jouissant de la personnalité civile.

Il est présidé par le président de la chambre de commerce, qui le représente dans ses rapports avec les pouvoirs publics et les particuliers.

Il élit dans son sein une commission exécutive, qui assiste le président dans sa tâche de direction et d'administration.

ART. 5. — Les obligations et les droits de l'Etat, en matière de domanialité et de travaux publics, sont transférés aux syndicats autonomes des ports de commerce, dans les mêmes conditions qu'aux Compagnies de chemins de fer.

ART. 6. — Le syndicat autonome d'un port de commerce organise l'exploitation du port et de ses dépendances, qui sont définies par le décret de concession.

Il édicte les règlements concernant cette exploitation, les mouvements et stationnements des navires, l'emploi de l'outillage du port et autres matières qui seront confiées à sa compétence par le décret de concession.

Il délibère les projets de travaux à entreprendre. Si ceux-ci comportent une dépense supérieure à 500.000 francs, ils sont obligatoirement soumis à l'approbation préalable du ministre des travaux publics. Si le ministre n'a pas statué sur ces projets dans le délai de trois mois, le syndicat peut en commencer la mise à exécution.

ART. 7. — Le syndicat ne peut s'immiscer dans l'administration des services militaires, de la santé, de la douane, de la police générale et municipale, du pilotage, des phares et balises, qui demeurent régis par la législation en vigueur.

ART. 8. — L'Etat met à la disposition du syndicat, sur sa demande, le personnel des ingénieurs et conducteurs, des officiers et maîtres

de port qui lui est nécessaire. Ces agents continuent à faire partie du cadre auquel ils appartiennent. Ils peuvent être remplacés sur la demande du syndicat. La somme nécessaire au paiement de leurs soldes et accessoires de solde est versée à l'Etat par le syndicat.

Le service financier est confié à un comptable de l'Etat, justiciable de la Cour des comptes, dont le mode de rétribution est fixé par le décret de concession.

Le syndicat recrute et organise directement le personnel des autres agents qui peuvent lui être nécessaires.

ART. 9. — Le budget annuel du port est délibéré par le syndicat et approuvé par le préfet.

Il comprend des recettes et des dépenses ordinaires et extraordinaires.

Les recettes ordinaires sont constituées par le produit des droits de navigation, de péage, de statistique et autres droits similaires, déclassés au profit du syndicat par le décret de concession, ainsi que des droits de même nature ultérieurement créés par le syndicat. Elles comprennent également les revenus de la partie du domaine concédée au syndicat, les revenus des biens meubles et immeubles possédés ou détenus par le syndicat, les subventions qui pourront être accordées, dans les formes prévues par la législation en vigueur, par l'Etat, les départements ou les communes.

Les recettes extraordinaires comprennent les produits des emprunts contractés par le syndicat.

Les dépenses ordinaires comprennent : les dettes exigibles, les frais d'entretien et d'exploitation, les dépenses de personnel et de matériel des services du port, les travaux neufs ou travaux de grosses réparations et les dépenses de toute nature qui seront mises à la charge du syndicat par le décret de concession, en compensation des produits qui lui sont abandonnés et comme se rapportant à la destination de ces produits.

Les dépenses extraordinaires comprennent les dépenses exécutées sur ressources extraordinaires.

ART. 10. — Le décret de concession détermine les dépenses qui devront être considérées comme obligatoires, et les pouvoirs du préfet pour l'inscription d'office de ces dépenses.

Il fixe le mode d'établissement des comptes et l'emploi des excédents de recettes.

ART. 11. — Le syndicat délibère sur le mode d'assiette, les règles de perception et les tarifs des droits à percevoir.

Ces délibérations sont rendues exécutoires par arrêté du préfet lorsqu'elles n'ont pour objet que des modifications de tarifs des

droits existant antérieurement à la constitution du syndicat et dans la limite de 30 0/0 en plus ou moins.

Elles sont rendues exécutoires par un décret en Conseil d'Etat lorsqu'elles comportent des modifications plus étendues de ces droits ou la création de droits nouveaux, conformément aux dispositions de la législation sur les droits de péage.

Dans tout autre cas elles doivent être approuvées par une loi.

ART. 12. — Le syndicat délibère sur les emprunts à contracter et sur les garanties à accorder.

Ses délibérations sur ces matières doivent être approuvées par un décret en Conseil d'Etat.

Si la somme à emprunter dépasse 5 millions, l'approbation doit être donnée par une loi.

ART. 13. — Les syndicats autonomes des ports de commerce sont soumis au contrôle de l'Etat.

Leurs services sont inspectés par les fonctionnaires qualifiés des administrations compétentes.

Le préfet est tenu au courant de toutes les décisions prises et provoque l'annulation, par décret, de celles qui seraient contraires aux lois et règlements ou aux statuts du syndicat.

ART. 14. — Les syndicats autonomes des ports de commerce peuvent être suspendus ou dissous par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

Ces décrets déterminent soit les conditions de leur reconstitution soit celles de leur liquidation.

Enfin, la Ligue maritime française vient de déposer entre les mains du gouvernement une proposition de loi sur l'autonomie des ports de commerce. Son comité s'est inspiré beaucoup des projets antérieurs, mais cette nouvelle rédaction a le grand avantage de ne pas renfermer dans une formule rigoureuse et par conséquent trop étroite toute l'économie de la réforme.

La souplesse du système en fait à la fois l'originalité et la force ; nous ne saurions donc mieux conclure notre étude de l'autonomie qu'en formulant le souhait de voir voter dans un avenir très prochain le projet de la Ligue maritime française dont voici le texte :

ART. 1^{er}. — Des syndicats autonomes pourront être chargés de l'exploitation des ports de commerce et de leurs dépendances, ainsi que de l'exécution des travaux d'entretien et d'amélioration de ces ports et de leur outillage.

ART. 2. — Le syndicat autonome est constitué, sur la demande du conseil général ou du conseil municipal ou de la chambre de commerce, par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Les membres du syndicat sont nommés, dans chaque cas particulier par le décret constitutif. Le nombre des membres du syndicat ne devra pas être inférieur à dix ni supérieur à vingt.

ART. 3. — Le syndicat autonome d'un port de commerce est un établissement public, jouissant de la personnalité civile ; il organise l'exploitation du port et de ses dépendances telles qu'elles sont définies par le décret de concession.

ART. 4. — Les obligations et les droits de l'Etat, en matière de domanialité et de travaux publics, sont transférés aux syndicats autonomes des ports de commerce, dans les mêmes conditions qu'aux Compagnies de chemins de fer.

ART. 5. — Les délibérations du syndicat au sujet des travaux à entreprendre, des emprunts à contracter, des taxes à créer ou à modifier, seront soumises à l'approbation du ministre compétent. Si le ministre n'a pas statué sur ces projets dans le délai de trois mois, le syndicat peut les mettre à exécution.

ART. 6. — Le budget annuel du port est délibéré par le syndicat et approuvé par le préfet ; il comprend des recettes et des dépenses ordinaires et extraordinaires. Les recettes ordinaires sont constituées par le produit des droits de navigation, de péage, de statistique et autres droits similaires qui seront déclassés au profit du syndicat par le décret de concession, ainsi que des subventions qui pourront être accordées et des revenus des biens meubles et immeubles possédés ou détenus par le syndicat.

Les recettes extraordinaires comprennent : les dons et legs et les produits des emprunts contractés par le syndicat. Les dépenses sont dites ordinaires ou extraordinaires suivant qu'elles sont effectuées sur l'une ou l'autre catégorie de recettes.

ART. 7. — Les syndicats autonomes des ports de commerce sont soumis au contrôle financier de l'Etat ; ils peuvent être suspendus ou dissous par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

§ 4. — Protection du fret national.

Une réforme qui se bornerait *au port*, quelque importance qu'ait ce dernier, serait inefficace pour protéger la marchandise, c'est-à-dire, en définitive, pour réduire autant que possible le prix de transport des produits nationaux afin de les offrir à meilleur marché à nos concurrents. Le port n'est que le *lien* nécessaire entre le transport dans l'intérieur du pays et le transport par mer jusqu'à destination. Il nous faut donc envisager successivement ces deux « temps » du transport.

A. — Nécessité de développer les canaux et d'établir une union intime entre la voie ferrée et la voie fluviale.

Les transports intérieurs comprennent la voie de fer et la voie d'eau. Le développement parallèle de la batellerie et du chemin de fer est indispensable à la propriété économique d'un pays. « Séparés, écrit M. Henry Bloch(1), la batellerie et le chemin de fer sont également incapables de remplir leur mission... Ni la voie ferrée aux tracés flexibles, aux tarifs si souples, ni la voie navigable qui transporte le fret à des prix infimes dans bien des cas, ne sauraient fournir une solution satisfaisante aux besoins multiples du commerce et de l'industrie. L'union harmonieuse des deux voies pour les transports à toute distance peut seule permettre le succès des solutions conformes à l'intérêt général. C'est l'entente, et non la guerre, qui s'impose aux deux partis en présence. »

Or, que se passe-t-il en France ?

En premier lieu nos canaux ne sont pas perfectionnés.

(1) *La navigation intérieure et les chemins de fer*, mémoire primé au concours de la marine marchande de 1906.

En second lieu il y a lutte, et non harmonie, entre la voie ferrée et la voie d'eau ; les Compagnies de chemins de fer, bien loin de se sentir solidarisées avec les canaux, font tout leur possible pour ruiner la batellerie. Nous sommes très loin, en France, de cette coopération libre, de cette union idéale entre le wagon et le chaland, nécessaire à la prospérité commune ; ni le chemin de fer ni le canal ne semblent se douter que, comme le dit si fortement M. Henry Bloch, « l'adversaire commun des Compagnies de chemins de fer, des bateliers et des armateurs, ce n'est pas la voie concurrente, c'est le *défaut de fret*, le fret, base fondamentale de la vie et de la fortune de toutes les industries qui concourent au transport ».

L'insuffisance de nos voies navigables est notoire ; la faiblesse de notre navigation intérieure ne lui permet pas de jouer son rôle, de servir de contre-poids à l'intransigeance des Compagnies de chemins de fer, trop souvent abusées, par la perspective d'un gain immédiat, sur leurs véritables intérêts.

« Malheureusement les canaux en France, dit M. Cauwès (1), insuffisamment creusés, quant à quelques-uns d'entre eux tout au moins, parce que dus à l'initiative individuelle par voie de concession et adaptés par suite aux seuls besoins d'une région, voient encore leur coefficient d'utilité diminué par la concurrence jalouse des compagnies ferrées ; les ponts et chaussées ont eu la faiblesse d'accepter les plans des Compagnies qui traversent les voies d'eau à une hauteur trop faible pour permettre le transport de bateaux d'une certaine puissance ;

(1) *Economie politique nationale*, cours de 1902-1903.

les Compagnies de chemins de fer se sont refusées à établir les points de suture qui eussent permis à la batellerie d'augmenter utilement son trafic. Lyon attend encore sa gare d'eau et les voies ferrées et navigables dans la région, canaux ou rivières, ne sont pas rattachées les unes aux autres. *Le canal, en France, n'est pas complémentaire comme en Allemagne, mais rival.* »

Une des causes profondes de la supériorité de la méthode allemande en matière de transport est bien en effet celle-ci : la marchandise, en Allemagne, *ne souffre pas* de la concurrence entre fleuve et chemin de fer ; le passage du wagon au bateau s'effectue partout facilement et rapidement, *pour le plus grand avantage du fret national*. Alors que l'Etat français s'est peu préoccupé de veiller à ce qu'aucune arme déloyale ne soit employée par l'un des deux rivaux, l'Etat prussien leur a permis une lutte courtoise, émulation plutôt que rivalité ; en tout cas, possesseur des deux réseaux, ferré et navigable, il les a dotés d'un outillage également puissant.

Il faut, en cette matière comme en d'autres, nous mettre à l'école de nos voisins, rétablir chez nous l'antique et naturelle solidarité qui unissait jadis les chemins de fer naissants à la navigation intérieure. Faisons-les concourir, dans la mesure de leurs ressources, au transport *des produits de faible valeur*, « grâce au bon marché de ces marchandises au lieu de leur emploi agricole ou industriel, les produits achevés, réduits en volume et en poids, accrus en valeur, formant un fret nouveau, qui montre une prédilection marquée pour la voie de fer (1) ». D'un autre côté, puisque « si la marine marchande a be-

(1) H. Bloch, *loc. cit.*

soin de fret lourd ou encombrant pour remplir les cales de ses navires, le commerce maritime ne saurait guère se passer des voies fluviales pour obtenir les prix d'un centime, d'un demi-centime même que l'Elbe offre au fret de sortie allemand et bohême, que la Seine pourrait peut-être donner à la descente en laissant glisser sur ses eaux des trains de gros chalands ou de plus nombreux caboteurs de mer, approvisionnés de fret par les péniches descendues des vallées de la haute Seine et de la Marne ».

La solution la plus élégante et la plus précise du problème des transports à bon marché consiste dans les *gares d'eau*, munies d'un outillage peu onéreux au besoin, mais bien approprié aux besoins locaux, possédant des quais sillonnés de rails, et unis aux gares de chemin de fer voisines. L'origine de ces gares d'eau se confond avec celle des voies ferrées elles-mêmes : les premiers railways construits en Angleterre, en France et dans tous les pays n'avaient d'autre but que l'union d'une mine ou d'une carrière à quelque voie navigable intérieure ou à la mer.

B. — Tarifs combinés. — Système du connaissance direct.

Le bon marché des transports allemands s'explique non seulement par la coopération des chemins de fer et de la batellerie, mais encore et surtout par le système du *connaissance direct combinant en bloc chemin de fer, transit et navire*, le tout aux meilleures conditions et avec une simplicité des plus commodes à l'expéditeur. « Cet élégant système », comme dit M. Baudin, longtemps mystérieux, et qu'a révélé la publication des tarifs spéciaux de deux Compagnies, la *Deutscher Levante Linie*

et la *Deutscher Ost Afrika Linie*, est des plus délicats à analyser ; aussi laisserons-nous sur ce point, comme M. Baudin lui-même, parler notre distingué consul général à Hambourg, M. J. Lefavre, qui, le premier en France, a fait de ce système un exposé vivant et fidèle :

« Le système de subventions dont bénéficie la Deutsche Levante Linie est basé sur la réduction du prix de transport des marchandises d'exportation destinées au Levant, sur tout l'ensemble du réseau des chemins de fer allemands, sauf quelques exceptions de peu d'importance.

« Ce système, appliqué dès la fondation de la ligne, en 1890, a été imaginé par son directeur actuel, M. Joseph Kolhe, consul général de Grèce à Hambourg.

« Les avantages de ce système ressortent jusqu'à l'évidence du développement rapide pris par la ligne du Levant depuis treize ans : au printemps de 1890 elle inaugurerait son service avec 4 vapeurs ; en 1892 sa flotte était portée à 7 vapeurs ; en 1894, à 8 ; en 1896, à 9 ; en 1897, à 10 ; en 1898, à 15 ; en 1900, à 21 vapeurs. En 1904, la Compagnie compte 30 vapeurs.

« Il n'est pas moins intéressant de suivre la marche ascendante du nombre annuel des voyages effectués par la ligne.

En 1890-1891, le nombre des voyages était de	24
» 1892 » »	23
» 1893 » »	31
» 1894 » »	35
» 1895 » »	33
» 1896 » »	41
» 1897 » »	41
» 1898 » »	61
» 1899 » »	80
» 1900 » »	81
» 1901 » »	95
» 1902 » »	115
» 1903 » »	125

« Quant au trafic des marchandises, son développement est encore plus saisissant. Jusqu'en 1888 le trafic de Hambourg avec les Echelles du Levant était tellement insignifiant que les statistiques officielles n'en faisaient aucune mention. Pour la première fois sa

valeur était indiquée en 1889. De 1890 à 1901, les exportations de Hambourg vers les pays d'Orient ont subi un accroissement extrêmement considérable. D'après les statistiques hambourgeoises, cet accroissement a été :

Vers les ports russes de la mer Noire de	621 0/0
» la Roumanie, de	65 »
» la Turquie d'Europe, de	891 »
» la Turquie d'Asie, de	1.556 »
» la Grèce, de	307 »
» l'Egypte, l'Algérie, le reste de l'Afrique du Nord.	1.094 »

« La marche ascendante des importations du Levant à Hambourg durant la même période (1890-1901) est accusée comme il suit :

En provenance de Roumanie, accroissement de	22 0/0
» de Turquie d'Europe »	424 »
» de Turquie d'Asie »	149 »
» de Grèce »	101 »
» d'Algérie et le reste de la côte Nord d'Afrique accroissement de	2.162 »
» des ports russes de la mer Noire accroissement de	44 »

« La direction de la Deutsche Levante Linie a conclu des traités avec toutes les directions de chemins de fer de l'Allemagne, en vue de la réduction du prix de transport des marchandises à elle destinées, depuis leur point de départ jusqu'à Hambourg.

« Mais en Prusse, en Saxe, en Hesse, en Bavière, en Wurtemberg, en Bade et dans la plupart des Etats de l'Allemagne, les chemins de fer sont à l'Etat. Cela revient donc à dire que la Levante Linie a conclu des traités avec les divers Etats eux-mêmes. L'appui du gouvernement de l'empire a, sans aucun doute, facilité les négociations. Les textes de ces divers traités sont tenus secrets, mais on peut évidemment préjuger que leur sens doit être le suivant :

« La direction des chemins de fer royaux de Prusse (par exemple) accordant à la Deutsche Levante Linie une réduction déterminée pour le transport, sur ses voies ferrées, des marchandises d'exportation destinées à cette dernière, la Deutsche Levante Linie, en retour de cette concession, accorde à ces marchandises un fret maritime également réduit dans certaines proportions.

« Ainsi les deux réductions de fret terrestre et maritime sont en quelque sorte mises bout à bout, ce qui permet aux produits de l'intérieur du pays d'arriver d'abord à Hambourg presque gratuitement

puis aux échelles du Levant dans des conditions favorables de vente. On conçoit que ces réductions de fret puissent être calculées d'après une échelle spéciale, de manière à ramener, en quelque sorte, toutes les usines de l'intérieur au bord de la mer. Par contre, les marchandises expédiées directement de Hambourg vers le Levant n'ont pas droit à la réduction de fret.

« De ces réductions de fret, il résulte évidemment pour les chemins de fer royaux de Prusse une certaine perte ; mais cette perte se trouve largement compensée :

« 1° Par l'accroissement des transports démontré par les statistiques précédemment citées ;

« 2° Par l'impulsion que reçoit l'industrie du pays.

« De même, les pertes primitivement subies par la *Deutsche Levante Linie*, du fait des réductions de fret consenties par elle, sont compensées par l'accroissement des transports. Le gouvernement impérial ne rembourse rien aux divers chemins de fer de l'Allemagne pour les dédommager des pertes de fret. Cette ingénieuse combinaison équivaut donc à une subvention qui serait répartie entre la ligne de navigation et les industriels producteurs et exportateurs. Les divers Etats de l'Allemagne propriétaires de chemins de fer contribuent chacun à cette subvention au prorata de leur développement industriel, c'est-à-dire du bénéfice qu'ils tirent du mécanisme lui-même. Rien de plus équitable, puisque les régions sans industrie, comme les Mecklembourg, l'Oldenbourg, n'exportant rien, n'ont ni perte ni bénéfice et que les régions très industrielles, comme la Saxe, participent aux charges et aux avantages de la combinaison.

« Mais aucune statistique ne permet d'évaluer l'importance de la subvention reçue de la sorte indirectement par la ligne.

« Il serait évidemment intéressant de savoir à quel taux s'élèvent en moyenne les réductions de fret consenties sur les chemins de fer allemands par rapport aux prix normaux.

« Le tarif de la *Deutsche Levante Linie*, publié en français, indique les prix de transport direct de toutes les gares importantes de l'Allemagne jusqu'aux principaux ports du Levant, pour douze classes diverses de marchandises, mais ne permet pas d'évaluer le taux de réduction du fret. Le chiffre exprimant cette réduction ne peut être dégagé que par un calcul assez compliqué. En voici un exemple caractéristique. Il s'applique, il est vrai, à la *Deutsche Ost Africa Linie* et non pas à la *Deutsche Levante Linie*, mais le principe est exactement le même.

« Supposons qu'il s'agisse du transport de bière en caisses, de Breslau à Delagoa-Bay. D'après le tarif ordinaire, on paye de Bres-

lau à Hambourg, par chemin de fer, 3 marks 76 par 100 kilogrammes pour la bière en bouteilles, en wagons complets. Par vapeur, de Hambourg à Delagoa-Bay, le fret, pour la même marchandise, est de 6 marks 40 par 100 kilogrammes, soit au total 10 marks 16 pf. par 100 kilogrammes de Breslau à Delagoa-Bay, par tarif ordinaire. Or, la bière expédiée directement de Breslau à Delagoa-Bay par Hambourg coûte 7 marks 08 par 100 kilogrammes, transit compris, d'après le tarif de la *Deutsche Ost Africa Linie*.

« D'autre part, en expédiant de même de la bière de Lübeck à Delagoa-Bay par Hambourg, on paye 6 marks 02 par 100 kilogrammes, c'est-à-dire moins que de Hambourg même. Dans le premier cas, la bière a effectué par chemin de fer un trajet de 617 kilomètres jusqu'au port d'embarquement ; dans le deuxième cas, un trajet de 63 kilomètres.

« Ainsi pour une différence de traction par chemin de fer de 554 kilomètres, la différence de prix n'est que de 1 mark 06. Cela équivaut à une réduction de 74 0/0 environ du prix de la traction par chemin de fer.

« Cet exemple fait ressortir d'une manière saillante le taux considérable de la réduction du fret. Mais il serait difficile de reprendre ce calcul pour un grand nombre de cas divers ; il faut donc se borner à ajouter quelques indications générales que nous puisons dans le *Moniteur officiel du commerce* du 8 mai 1902.

« D'Essen et des villes avoisinantes aux ports du Levant, pour des lots de 10 tonnes de fer, comprenant des articles tels que fil de fer, rails, fer-blanc, chaînes, instruments agricoles, aussi bien que toutes sortes de fer marchands, le taux est de 22 fr. 60 par tonne de 1.000 kilogrammes. Ce prix comprend le transport par chemin de fer jusqu'à Hambourg, soit environ 300 kilomètres, et tous frais, sauf assurance et timbres. Pour ces mêmes marchandises de Barmen, Dusseldorf, Elberfeld, etc., au même port, le taux est de 23 fr. 20 mêmes conditions ; ce prix comprend un transport par fer d'environ 370 kilomètres et tous les frais de transit.

« Comme exemple de taux pour longue distance, nous citerons celui de Constance au Levant qui comporte un trajet par fer de plus de 800 kilomètres et qui est tarifé 31 fr. 62.

« Toutefois, si grande que puisse être l'influence de ce tarif, il convient de ne pas oublier qu'une grande quantité de marchandises arrivent à Hambourg, du lieu de production, par les canaux ou les fleuves. Le tarif de faveur n'est naturellement pas appliqué aux marchandises arrivant par cette voie.

« La deuxième ligne allemande participant au système des sub-

ventions indirectes est la *Deutsche Ost Afrika Linie*. Bien que la situation actuelle de cette ligne soit satisfaisante, son développement est loin d'être aussi brillant que celui de la *Deutsche Levante Linie*. La raison en est facile à donner : cette ligne a été créée, avec l'appui du gouvernement de l'empire, pour desservir la nouvelle colonie de l'Est africain. Elle répond plus à un but politique qu'à des nécessités commerciales.

« La *Deutsche Ost Afrika Linie* cumule d'ailleurs la subvention indirecte résultant de la réduction des frets par chemin de fer avec une subvention directe que lui accorde l'empire. D'après un traité conclu à Hambourg, en mai 1890, entre l'empire et la *Deutsche Ost Afrika Linie* cette ligne recevait une subvention annuelle de 900.000 marks, et s'engageait à effectuer annuellement treize voyages entre Hambourg et Delagoa-Bay par le canal de Suez ; elle devait en outre entretenir deux lignes annexes de Zanzibar au continent voisin, l'une au Nord, l'autre au Sud.

« La subvention a été portée, à partir du 1^{er} avril 1901, à 1.350.000 marks, en même temps que le service de la ligne était sensiblement étendu. Le nouveau contrat, conclu en 1900, est valable pour quinze années.

« Les détails précédents confirment que le gouvernement allemand a pour principe absolu, comme on l'a souvent dit, de restreindre au plus strict nécessaire l'assistance donnée par l'Etat à la navigation sous forme de subventions directes.

« Cette politique, soumise à l'épreuve du temps, s'est montrée parfaitement efficace : elle n'a fait que développer l'énergie et la compétence des armateurs allemands en les habituant à ne compter que sur eux-mêmes.

« Les succès maritimes de l'Allemagne n'en sont que plus assurés dans l'avenir.

« Quant aux subventions indirectes sous la forme de réductions de fret sur les chemins de fer, ce système se prête évidemment à mainte transformation. Il est susceptible d'être développé sous des formes très diverses, et l'on peut croire qu'il sera, dans l'avenir, appliqué par l'Allemagne sur des bases plus larges. »

Il est intéressant de rapprocher de l'appréciation de notre consul général à Hambourg, celle des Belges et des Anglais. Tous sont, en effet, unanimes à vanter ou à constater l'excellence du système allemand.

Voici ce qu'on pouvait lire récemment dans un article du *Mouvement d'Anvers* :

« Les navires allemands allant au Levant, y était-il dit, ont pu trouver du fret à charger à la Tyne, alors qu'il est de toute impossibilité qu'une ligne anglaise en trouvât à Hambourg. En effet, pour y amener les produits de l'intérieur du continent, la seconde devrait supporter le prix fort pour le transport par voie ferrée, tandis que les lignes allemandes jouissent d'un prix de faveur extraordinairement réduit. »

Voici enfin en quels termes la commission anglaise, chargée d'enquêter sur les subventions accordées par les gouvernements étrangers aux Compagnies de navigation, appréciait les résultats allemands en Afrique :

« La ligne allemande a progressé et s'est fermement établie malgré son fonctionnement pénible pendant ses premières années d'existence. L'importance du trafic en marchandises entièrement allemandes passant par cette ligne, s'est élevée à 300.000 livres en 1894 à 955.600 livres en 1898.

« On peut rapprocher de ces chiffres les statistiques du *Board of Trade* au sujet des exportations britanniques à Zanzibar et Pemba. En 1892, première année pour laquelle on donne des chiffres, ces exportations étaient considérées comme atteignant 105.670 livres ; en 1898, elles valaient 114.217 livres, et en 1901 elles ont atteint 107.205 livres. Dans ce cas, comme presque toujours, l'Allemagne expose son argent de manière à en faire bénéficier la marine allemande dans les endroits où elle soutient une lutte qui, sans aide, paraîtrait offrir peu de chances de succès. » Et d'ailleurs :

« Sir William Ward, consul général de Grande-Bretagne à Hambourg a été avisé que des commerçants britanniques en rapport d'affaires avec le Levant et l'Afrique orientale se trouvent souvent obligés, dans l'intérêt de leurs clients du Levant et de l'Afrique orientale, de confier des commandes de ces clients à des fabricants allemands ; les commandes pourraient être exécutées dans le Royaume-Uni, mais il est impossible au fabricant britannique de faire concurrence aux articles allemands, dont les prix inférieurs sont dus dans une large mesure aux taux de transport fortement réduits d'Allemagne en ces pays. »

Ce n'est pas sans quelque tristesse qu'on passe de l'étude du régime allemand à l'étude du nôtre. En France, non seulement les taux de transport ne peuvent supporter aucune comparaison avec le bon marché allemand, mais encore nous avons la simplicité d'accorder à tous les étrangers le bénéfice de nos tarifs d'exportation ! Le *Shipping World* déclarait, le 18 juillet 1904, que « le tarif français d'exportation favorise la navigation anglaise, plutôt que celle de la France ». Et ce n'est pas là un fait isolé ! M. Bossière cite un certain nombre d'exemples typiques, qui prouvent qu'au rebours de l'Allemagne, nous accordons nos faveurs de transport avec une déplorable facilité, et au détriment de nos intérêts nationaux : ainsi la Compagnie des chemins de fer de l'Est dirige le fret sur Anvers, de préférence à Dunkerque, lorsque le parcours est ainsi plus long sur ses lignes ; de même, jusqu'à ces dernières années, le poisson venant des ports de pêche anglais payait moins cher jusqu'à Paris que le poisson français de Boulogne, Dunkerque ou Calais ; ayant à expédier des cuivres chiliens du Havre à Givet (Ardennes), on se trouve obligé de les envoyer à la première station de Belgique, d'où ils repassent la frontière pour bénéficier d'une réduction de frais de transport ; à chaque instant des produits suisses ou italiens traversent toute la France pour s'embarquer sur les navires étrangers, passant à côté de nos usines et de nos transatlantiques ; des jouets allemands payent moins cher de Nuremberg à Marseille (1.400 kilomètres) que les jouets français de Paris à Marseille (800 kilomètres), des dindons et des marrons de Turin traversent toute la France pour aller concurrencer les nôtres à Londres et à New-York ! etc., etc... C'est ainsi que nos

industriels, nos éleveurs, nos agriculteurs voient leurs produits dépréciés parce que les chemins de fer français accordent aux produits étrangers des tarifs de faveur, tandis que les tarifs d'exportation de nos voisins d'Outre-Rhin ne sont consentis qu'aux *seules marchandises allemandes* devant être chargées sur les *seuls navires allemands*.

En résumé, nous devons, en France, inspirer par tous les moyens le « patriotisme commercial » à nos Compagnies de chemins de fer, et faire en sorte que se réalisent le plus tôt possible les quatre vœux si bien formulés par M. Bossière :

1^o Que jamais aucune marchandise étrangère ne puisse être transportée sur nos canaux ou sur nos voies ferrées à un taux moindre que celui des marchandises françaises similaires ;

2^o Que les chemins de fer français soient sévèrement punis quand ils veulent tuer la batellerie de certains canaux qui leur font une concurrence utile au public ;

3^o *Que sur les chemins de fer comme sur les canaux, la marchandise française destinée à l'exportation soit transportée à un taux excessivement réduit, plus réduit si possible que les taux des nations étrangères, et ce, en grande vitesse ;*

4^o *Que le bénéfice de cette réduction exceptionnelle et de cette célérité ne soit accordé — comme en Allemagne — qu'aux marchandises nationales destinées à être chargées sur les navires nationaux.*

Nous nous permettrons d'ailleurs de modifier et compléter le texte de ces trois dernières propositions, et cela pour les raisons suivantes :

En premier lieu, nous ne devons pas perdre de vue la

nécessité d'attirer, *d'aspirer* en quelque sorte le plus de fret étranger possible ; il ne faut pas oublier d'autre part, que la France exporte à peu près exclusivement des marchandises légères, coûteuses, à destinations dispersées, incapables de constituer des chargements complets ; ces derniers pourraient s'obtenir grâce à l'appoint du fret lourd étranger, d'une part, et d'autre part, bien entendu, par l'accroissement de notre propre fret national. Pourquoi, en effet, la France n'extrairait-elle pas, à l'exemple de l'Angleterre et de l'Allemagne, les richesses stériles qui gisent dans le sous-sol de son territoire ? *Une prime directe, réelle, à la marchandise nationale*, conçue dans le même esprit que celui de la proposition de M. Carnaud dont nous avons déjà parlé, serait, par conséquent, utile non seulement en particulier à la marine marchande française, mais d'une façon plus étendue, à l'augmentation de la richesse générale de notre pays. Nous ne posons ici, bien entendu, qu'un principe ; il est certain que l'application d'*une prime à la marchandise nationale* exigera bien des études ; mais il est non moins certain qu'une prime de ce genre stimulerait l'activité de nos Compagnies de chemins de fer, de nos canaux, de nos ports, *réveillerait l'initiative privée* de nos capitalistes, de nos ingénieurs, de nos industriels, de nos commerçants, et ouvrirait vraiment une ère nouvelle dans l'histoire économique de notre pays. Nous rédigerons donc ainsi les trois derniers vœux relatifs à la protection de la marchandise ;

2° *Que les chemins de fer français soient sévèrement punis quand ils veulent tuer la batellerie de certains canaux qui leur font une concurrence utile au public ; « ils devront, au contraire, chercher, dans une mesure compatible avec*

leurs intérêts, à venir en aide à la navigation intérieure en lui abandonnant une partie du fret lourd et en raccordant les lignes de transport au moyen de gares communes ou gares d'eau ».

3° Que sur les chemins de fer français comme sur les canaux français, la marchandise étrangère et la marchandise française destinées à l'exportation sur navire français soient transportées à un taux excessivement réduit, plus réduit si possible que les taux des nations étrangères et ce, en grande vitesse.

4° Un bénéfice exceptionnel, en dehors de cette réduction générale, déjà favorable à un supplément de fret, devra être accordé sous forme de primes à la marchandise nationale destinée à être chargée sur navires nationaux, faisant un service régulier et desservant une ligne régulière (1).

C. — Nécessité de créer des lignes régulières nationales.

La part du pavillon français dans la navigation de concurrence des ports français est à peine d'un tiers et, chaque année, la France paye 300 millions de fret à l'étranger. Il est bien évident que nos armateurs ne sauraient être tenus pour seuls responsables de cet état de choses : la situation géographique de la France, l'absence de points de concentration sur nos côtes, notre régime douanier, le caractère peu abondant et léger de notre fret d'exportation, autant de causes d'infériorité pour notre pavillon. Mais la création de quelques grands ports autonomes d'une part, la pratique des connaisse-

(1) Il s'agirait de déterminer la valeur et l'étendue de ce bénéfice ; ceci est l'œuvre du législateur et nous n'avons voulu ici que souligner l'importance et l'utilité d'une semblable réforme.

ments directs d'autre part, y remédieraient largement. Il faudrait y ajouter un encouragement sérieux de l'Etat aux armateurs, c'est-à-dire qu'il faudrait *récompenser ceux-ci pour les services rendus au point de vue du fret*. Or, ces services sont de deux sortes :

1° Créer des lignes nouvelles de navigation.

2° Transporter un fret de plus en plus important (1).

La question de créer des lignes nouvelles est capitale. On ne saurait exagérer les avantages des transports sous pavillon national ; ce sont les communications directes qui appellent les affaires ; le navire est un outil de pénétration, et chaque fois qu'une marchandise se confie au pavillon étranger, elle est sacrifiée. « Ce qui fait la force du commerce de navigation d'un pays, dit M. Baudin, ce n'est pas cette multitude de *cargos* qui sillonnent les mers en cherchant du trafic, qui vont grappiller, permettez-moi le mot, quelque fret à droite et à gauche, c'est *l'organisation des lignes régulières multiples, avec des départs bien agencés, avec une propagande efficace du pavillon*. »

Renonçons donc à notre système des primes, qui n'encourage, au fond, que l'égoïsme et l'inertie, et pratiquons le système allemand des subventions, momentanées et intelligemment accordées, pour la création de lignes nouvelles. Que nos armateurs se trouvent obligés d'imiter les armateurs allemands, pour qui la subvention de l'Etat n'est qu'une aide temporaire, et qui n'ont en vue que le *gain commercial*. « Au fur et à mesure que les entreprises privées deviennent prospères, écrit M. Grève, on doit diminuer puis supprimer les subventions, qui ne

(1) Voir proposition de M. Carnaud, *loc. cit.*

doivent en aucun cas constituer une source d'enrichissement pour quelques particuliers au détriment de la collectivité. Sagement appliquées, les subventions stimulent la combativité, le progrès (économiquement parlant). Le « trop », en cette matière, nuit, fait négliger la lutte, les perfectionnements, les améliorations techniques, etc.»

D. — Encouragement aux armateurs transportant un fret de plus en plus important.

Il ne suffit pas en effet de créer des lignes, il faut les rendre prospères ; il faut trouver du fret. Or, ce fret, nous l'avons puisqu'on nous le prend, puisque nous ne transportons que les 18/100 de notre commerce extérieur, et que nous perdons de ce fait, au profit de nos rivaux, un chiffre d'affaires de près de 400 millions !

Le rapport de M. Baudin, rapporteur de la dernière loi de primes, contenait des critiques extrêmement sévères et on ne peut plus justifiées contre les errements de nos Compagnies de navigation, qui ne se maintiennent même pas dans leurs anciennes lignes : l'apathie, l'irrésolution, la routine, la concurrence entre Compagnies au lieu de la lutte contre l'étranger, voilà les graves défauts qu'il faut combattre par tous les moyens. « Chez nous l'armement semble se débattre dans une perpétuelle et fatale hésitation, dangereuse par le déprimant effet de l'incertitude qu'elle engendre, par la défaite qu'elle prépare. En présence de la concurrence chaque jour plus âpre qui, sur toutes les mers du globe, lance aux trousses de chaque navire un navire rival, notre marine à nous manque trop souvent d'esprit de suite, tantôt tergiverse en proie à je ne sais quelle peur d'inconnu, tantôt se lance étourdiment dans une entreprise hasardeuse, tantôt

baisse pavillon sans oser défendre les positions qu'elle a conquises. « En avant ! A toute vapeur ! » est la devise impériale qui trouve écho sur toutes les passerelles des vaisseaux allemands. « En douceur ! » est la nôtre. Rien de plus contraire aux intérêts combinés du commerce et de la marine marchande que notre habituelle inconstance. »

Pour y remédier, M. Carnaud avait déposé, lors de la discussion de la dernière loi de primes, un projet tendant à encourager les efforts de notre armement dans le sens de l'initiative et de la hardiesse. Ce projet n'eut pas de suite ; mais il est certain qu'une intervention de l'Etat dans ce sens serait plus équitable et plus efficace que toutes les primes existantes.

E. — Sécurité de la marchandise. — Les grèves et le fret.

Aux causes matérielles de la crise du fret en France, il convient d'ajouter certaines autres causes d'ordre plutôt moral, non moins importantes pour les intérêts économiques de notre pays. Nous voulons parler de l'état d'esprit du *personnel*, à qui la marchandise, objet du fret, est confiée.

La garantie générale du chargement est obtenue au moyen des assurances maritimes, qui couvrent les risques de toute sorte. N'y a-t-il pas intérêt à diminuer certains de ces risques, et entre autres ceux qui dépendent surtout du fait des agents chargés de la manutention et conservation du chargement ? Diminuer le risque, c'est diminuer la prime d'assurance, et, par suite, abaisser les tarifs du fret. Or le chargeur est attiré en proportion de l'abaissement de ces tarifs.

Pour préciser, suivons le sort des marchandises, de

puis leur sortie des mains du chargeur jusqu'à leur remise au destinataire. Du camion de l'expéditeur, elles passent, soit directement, soit après une station dans les docks et entrepôts — par les mains des *dockers* et *débardeurs*, qui les transportent, avec ou sans l'aide de machines, à bord du navire. Là, elles sont *arrimées* par les soins ou tout au moins sous la surveillance du capitaine et de l'équipage, qui en ont désormais la responsabilité jusqu'au débarquement.

La bonne organisation et la régularité du travail dans les ports, la discipline des équipages à bord des navires — tels sont certainement les deux bases solides de la garantie du chargement et de la garantie du trafic.

Mais, en dehors du travail fourni par chacun des individus composant le personnel, il faut aujourd'hui faire entrer en ligne de compte les groupements de ces mêmes individus ; or ces groupements n'obéissent pas toujours aux mêmes mobiles que ceux qui s'imposent à la conscience de leurs membres pris à part ; ils poursuivent trop souvent d'autres intérêts que des intérêts purement professionnels. Nous voulons parler des *syndicats* et de leur arme si redoutable, la *grève*.

Grèves de dockers, grèves d'inscrits maritimes, grèves de mécaniciens, etc. ; que de fois nos ports français ont été bouleversés par les grèves ! que de ruines elles ont causées !

— Faits économiques ! dira-t-on. — Non, faits politiques avant tout, on n'en peut malheureusement plus douter, aujourd'hui que les responsabilités sont mises en bonne lumière.

Il est fatal qu'en ces périodes de trouble, d'irrégularité et d'insécurité, les cargaisons, les navires prêts à

charger et surtout à décharger, se détournent de nos ports, au profit de nos concurrents étrangers. Combien d'années faut-il pour réparer les désastres de quelques jours de chômage !

Dans la première session de 1907, le Parlement a voté une loi « concernant la sécurité de la navigation maritime et la réglementation du travail à bord des navires de commerce ». Cette loi a été promulguée le 17 avril 1907. Espérons qu'elle aura quelque efficacité ; espérons surtout qu'à l'avenir les travailleurs de la marine, comme les autres, n'oublieront pas que la ruine de la patrie ne saurait les enrichir, et qu'en dehors du sentiment national leur intérêt propre devrait les empêcher à prêcher la discorde et à fomentér la grève.

Au cours de cette étude trop sommaire des moyens propres à relever notre pavillon, nous avons émis bien des opinions, formulé bien des vœux. Et pourtant, que de réformes encore s'imposeraient, dont nous n'avons pu parler ! Car la marine marchande n'étant que l'aboutissant de la vie économique d'un peuple, la décadence de cette marine implique un malaise de toute la nation. C'est ainsi que tous les maux graves dont souffre la France en général ont leur douloureux retentissement dans les choses de la mer. Notre inconstance ; l'esprit timoré de nos commerçants ; notre amour exagéré du « chez soi » ; notre ignorance de ce qui n'est pas nous ; le caractère abstrait et idéal de notre enseignement (1) ; nos détesta-

(1) « Tout, dans nos habitudes et nos méthodes, devrait être réformé. Les ingénieurs qui préparent les travaux à exécuter sont sans doute fort instruits ; ils ont reçu à l'Ecole Polytechnique une

bles habitudes politiques ; le caractère presque purement verbal de l'action parlementaire ; par dessus tout, cet état de stagnation d'un pays dont la population augmente à peine et qui semble se résigner à devenir, dans moins de cinquante ans, une nation de second ordre ; enfin, l'absence de ce *patriotisme vrai et sérieux* qui a fait autrefois la grandeur de la marine française et qu'on retrouve aujourd'hui chez nos rivaux : autant de causes, lointaines certes, mais trop réelles et trop graves, de notre décadence maritime.

On nous accusera de pessimisme ; on nous rappellera qu'à l'heure même où nous écrivons, de nombreux Français voient le péril et se liguent pour le conjurer. Certes, nous croyons qu'il ne faut pas désespérer ; mais nous croyons aussi qu'il y a une amertume saine et virile, celle qui ne craint pas de protester contre l'incurie et l'insouciance, de montrer les plaies, de crier bien haut les vérités déplaisantes. A ce point de vue, une propagande comme celle de la *Ligue maritime*, par exemple, vaut mieux que les plus beaux discours parlementaires : il est de toute évidence que la question de notre marine mar-

éducation remarquable, et les connaissances les plus variées leur ont été largement dispensées. Mais ils ignorent trop les questions pratiques. Leur science même leur devient souvent une faiblesse, car, sachant tout, ils ne pensent pas qu'ils puissent avoir encore à s'instruire en prenant à l'étranger des leçons chez nos rivaux ; ils conçoivent et exécutent avec une perfection théorique dont les réalités se jouent. Car le monde se transforme et mieux vaut souvent établir rapidement un ouvrage susceptible d'être modifié d'après les besoins, que d'employer des années à construire des aménagements faits pour une durée éternelle, et, qui, merveilles au moment de leur conception, ne sont plus que vieilleries lorsqu'ils sont terminés » (Jules Siegfried, *Proposition de loi sur l'autonomie des ports*).

chande aura fait un grand pas dans la voie du progrès le jour où l'on aura réussi à intéresser, à passionner l'opinion en France, pour les réalités économiques dont dépend le sort même de la Patrie.

Vu :

Le Président de la Thèse,
L. RENAULT.

Vu :

Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.	VII
AVANT-PROPOS.	1
CHAPITRE PREMIER. — La législation sur les connaissances dans l'ordonnance de la marine 1681 et sous le régime du Code de commerce	
	5
GÉNÉRALITÉS.	5
A. — De l'affrètement.	7
B. — De la charte-partie.	7
C. — Du connaissance	15
D. — Obligations de l'affrèteur, du frèteur et du capitaine :	
1° Obligations de l'affrèteur	19
2° Obligations du frèteur	20
3° Rôle du capitaine.	22
E. — Conflits de lois	34
CHAPITRE II. — Clause d'exonération relatives aux fautes du capitaine et de l'équipage	
	37
I. — Nature et but des clauses d'exonération	37
a) Clauses modifiant la responsabilité	38
b) Clauses excluant la responsabilité	38
II. — Raisons qui amenèrent l'insertion des clauses d'exonération ; changement des conditions de la navigation au cours du XIX ^e siècle.	38
a) Différence de valeur entre les navires et les cargaisons d'autrefois et d'aujourd'hui.	39
b) Multiplicité de plus en plus grande des chances d'erreur dans la marine moderne	40
c) Baisse considérable des frets au cours du XIX ^e siècle	41
III. — Origine des clauses d'exonération ; universalité de cette pratique.	42
a) La pratique anglaise ; son adoption dans toutes les nations maritimes.	42
b) Types de clauses d'exonération dans les connaissances français	43
1° Exonérations générales	43
2° Exonérations spéciales	44
c) Nécessité d'une réforme pour les chargeurs.	51

CHAPITRE III. — La doctrine et la jurisprudence. . . .	53
1° La doctrine.	53
A. — Clauses dont la validité est incontestée	53
B. — Clauses dont la nullité est incontestée.	54
C. — Clauses dont la validité est contestée.	55
1° Théorie de la nullité absolue	56
2° Théorie de la nullité partielle : distinction entre les fautes nautiques et les fautes commerciales	57
2° La jurisprudence.	61
A. — Clauses dont la validité est incontestée.	62
B. — Clauses dont la nullité est incontestée	64
C. — Clauses dont la validité est contestée	65
D. — A qui incombe la preuve ?	69
E. — Distinction entre les fautes nautiques et les fautes commerciales	76
F. — Difficultés concernant la portée exacte de la clau- se de non-responsabilité des fautes du capitaine.	78
CHAPITRE IV. — Débuts de la campagne contre les clau- ses d'exonération (1886-1901). . . .	84
A. — Débuts de la campagne à l'étranger.	84
1° Allemagne (1886)	84
2° Congrès international de droit commercial de Bruxel- les (1888)	87
3° Règles d'affrètement de Londres (1893).	87
4° Jurisprudence de Gênes et de Turin (1893)	88
5° Etats-Unis : l' <i>Harter-Act</i> (1893).	88
6° Australie (1904)	92
B. — Débuts de la campagne en France	93
a) Le projet de loi Félix-Faure-Siegfried (1886)	93
b) Le projet de loi Lebon-Trarieux (1895).	93
c) Première commission parlementaire	95
C. — Campagne des assureurs.	97
1° Plaintes des assureurs	97
2° Décisions de la Conférence internationale (1900).	99
3° Décisions du 22 octobre 1901. — Les conséquences	101
CHAPITRE V. — Campagne des chargeurs (1901-1902). Congrès de Marseille (octobre 1902)	107
A. — Campagne en France : Opinion des Chambres de com- merce	105
B. — Campagne à l'étranger : Essai de réglementation in- ternationale en Allemagne	108

C. — Le Congrès de Marseille (octobre 1902)	112
I. — Projets repoussés par le Congrès	112
II. — Moyens proposés par le Congrès	117
III. — Question de l'attribution de juridiction	127
IV. — Nomination d'une commission mixte de chargeurs et d'armateurs	128
CHAPITRE VI. — Essai de conciliation : La commission mixte du 14 mai 1903.	130
§ 1 ^{er} . — <i>Le point de vue juridique</i>	131
A. — La question de compétence	131
B. — Objections des armateurs	133
C. — Réponses des chargeurs	135
§ 2. — <i>Le point de vue pratique.</i>	139
A. — Objections des armateurs	139
B. — Réponses des chargeurs	141
C. — Proposition de M. Estier : le connaissance dou- ble	143
CHAPITRE VII. — Commission interministérielle du con- naissance ; le rapport Rousseau (1904-1906).	147
A. — <i>La loi proposée ne serait pas fondée en droit.</i>	150
1 ^{re} QUESTION. — Les clauses d'irresponsabilité dans les connaissements sont-elles contraires au principe du contrat de transport ?	150
B. — <i>La loi proposée serait inapplicable.</i>	155
2 ^e QUESTION. — L'adoption des clauses d'irresponsabi- lité est-elle universelle et que faut-il penser des ex- ceptions invoquées par les chargeurs ?	155
3 ^e QUESTION. — La réforme est-elle possible autrement que par voie d'entente internationale ?	161
4 ^e QUESTION. — En dehors d'une entente internationale, serait-il possible d'appliquer la loi nouvelle à tous les navires entrant dans les ports français, en éten- dant par exemple le domaine d'application de l'arti- cle 14 du Code civil ?	165
C. — <i>La loi proposée serait inutile, et même dangereuse</i> . .	170
5 ^e QUESTION. — Le système que les chargeurs vou- draient voir instituer par le législateur n'est-il pas réalisé déjà dans la pratique ?	170
6 ^e QUESTION. — Ne serait-ce pas les assureurs, c'est- à-dire en grande partie des capitaux étrangers, qui	

profiteraient surtout de la loi, au détriment de l'armement français	171
CONCLUSION. — Solution véritable du débat entre armateurs et chargeurs.	175
CHAPITRE VIII. — Protection de la marchandise en matière de transports maritimes	182
§ 1 ^{er} . — <i>Réorganisation de notre marine marchande en général.</i>	182
A. — Centralisation des services.	182
B. — Réformes diverses.	187
C. — Suppression du système des primes	188
§ 2. — <i>Encouragement à la construction</i>	190
A. — Création de zones franches.	190
B. — Adoption de tarifs réduits de chemin de fer. . . .	200
C. — Encouragements directs de l'Etat.	200
§ 3. — <i>Développement des ports</i>	201
A. — Nécessité d'abandonner les ports de peu d'importance et de créer quelques grands ports largement aménagés et outillés.	201
B. — Le principe ancien de décentralisation ; les lieutenances d'Amirauté.	204
C. — Régime administratif actuel	210
D. — Régime des ports étrangers. — Consorzio de Gênes.	215
E. — Etat actuel de la question en France. — Projets relatifs à l'autonomie des ports.	233
§ 4. — <i>Protection du fret national</i>	247
A. — Nécessité de développer les canaux et d'établir une union intime entre la voie ferrée et la voie fluviale.	247
B. — Tarifs combinés. — Système du connaissement direct.	250
C. — Nécessité de créer des lignes régulières nationales.	
D. — Encouragement aux armateurs transportant un fret de plus en plus important	260
E. — Sécurité de la marchandise ; les grèves.	273
CONCLUSION.	265

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
